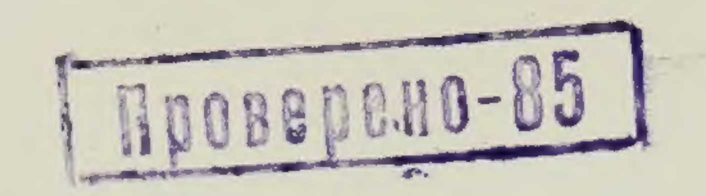
М.А. ШАФИР

КОМПЕТЕНЦИЯ СССР И СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ




Проверено-85

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

М. А. ШАФИР

КОМПЕТЕНЦИЯ СССР И СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

(КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ)



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»
Москва 1968

Книга посвящена рассмотрению конституционных вопросов соотношения компетенции СССР и союзных республик. В ней выясняются сущность и особенности СССР — первого в мировой истории союзного социалистического государства, конституционные основы взаимоотношений между Союзом ССР и входящими в его состав союзными республиками, принципы разграничения полномочий СССР и союзных республик.

Особое внимание автор уделяет конституционному регулированию компетенции СССР и союзных республик на современном этапе коммунистического строительства, а также организационно-правовым формам реализации компетенции Союза ССР и союзных республик в области законодательства и управления.

Конституционные проблемы рассматриваются в связи с практикой государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, мероприятиями Коммунистической партии Советского Союза по дальнейшему сплочению и сближению советских наций и народностей.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР

доктор юридических наук В. Ф. КОТОК



1-10-2

Б338-1968 г.—№ 2

ПРЕДИСЛОВИЕ

Создание и укрепление несокрушимого Союза Советских Социалистических Республик является одним из величайших завоеваний Коммунистической партии и Советской власти.

В союзном социалистическом многонациональном государстве утвердились отношения равенства, дружбы и сотрудничества всех наций и народностей, созданы прочные основы для дальнейшего их расцвета и сближения. «Единство многонационального советского народа,— говорит Л. И. Брежнев,— прочно, как алмаз. И как алмаз переливается многоцветьем граней, так и единство нашего народа сверкает многообразием составляющих его наций, каждая из которых живет богатой, полнокровной, свободной и счастливой жизнью» [1].

Опыт развития СССР убедительно раскрывает суть и значение социализма для решения векового национального вопроса, представляет собой торжество идей пролетарского интернационализма на практике.

В советской юридической, исторической и философской литературе много внимания уделено обобщению практики развития Советского союзного государства [2].

---

[1] Л. И. Брежнев. Пятьдесят лет великих побед социализма. Политиздат, 1967, стр. 24.

[2] См., например: С. Я. Ошеров. Союзная республика в социалистической федерации. Юриздат, 1948; И. Н. Ананов. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. Изд-во АН СССР, 1951; С. Л. Ронин. Принцип пролетарского интернационализма в советском социалистическом праве. Изд-во АН СССР, 1956; И. Д. Левин. Советская федерация — государственно-правовая форма разрешения национального вопроса. «Вопросы советского государства и права. 1917—1957 гг.». Изд-во АН СССР, 1957; Д. Л. Златопольский. Государственное устройство СССР. Госюриздат, 1960; С. М. Равин. Принцип федерализма в советском государственном праве. Изд-во ЛГУ, 1961; Б. Л. Манелис. Проблема суверенитета и ее

При этом наиболее разработана историческая и политическая характеристика советского федерализма и значительно меньше исследована его государственно-правовая природа.

В настоящей работе предпринята попытка осветить некоторые вопросы, связанные со взаимоотношениями между Союзом ССР и союзными республиками, которые входят в его состав, точнее — с тем, как осуществляется разграничение компетенции между ними, получающее свое законодательное выражение и закрепление в конституционных актах Советского государства.

Эти вопросы как в практике государственного строительства, так и в науке советского конституционного права имеют немаловажное значение.

Совершенно очевидно, что правильное функционирование такого крупного федеративного государства, как СССР, насчитывающего в своем составе более 100 различных наций и народностей, неизбежно предполагает проведение четкого разграничения компетенции СССР и союзных республик, а также обеспечение необходимой координации деятельности их органов. Это особенно важно в современных условиях коммунистического строительства, когда происходит дальнейшее сближение наций, укрепляется централизованное плановое руководство и вместе с тем используются широкие возможности всех союзных республик в решении задач создания материально-технической базы коммунизма, преобразования социалистических общественных отношений в коммунистические, а также воспитания нового человека.

Установление четкого, научно обоснованного размежевания компетенции Союза ССР и союзных республик

значение в современных условиях. Ташкент, 1965; М. А. Биндер. Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата, изд-во «Наука» Казахской ССР, 1967; Э. Б. Генкина. Образование СССР. Госполитиздат, 1947; С. И. Якубовская. Строительство союзного Советского социалистического государства. 1922—1925 гг. Изд-во АН СССР, 1960; С. Гililов. В. И. Ленин — организатор советского многонационального государства. Госполитиздат, 1960; И. П. Цамерян. Советское многонациональное государство, его особенности и пути развития. Изд-во АН СССР, 1958; Е. А. Дунаева. Сотрудничество социалистических наций в строительстве коммунизма. Соцэкгиз, 1960, и др.

охватывает целый комплекс вопросов, связанных с развитием национальных отношений, совершенствованием законодательства и управления:

оно, во-первых, призвано способствовать дальнейшему укреплению братского сотрудничества и взаимопомощи всех советских наций и народностей в рамках единого союзного государства, успешному решению политических, хозяйственных и культурных задач, стоящих в период строительства коммунизма перед Союзом ССР и перед каждой союзной республикой;

во-вторых, имеет определяющее значение для установления компетенции высших органов государственной власти и органов государственного управления, а также центральных отраслевых органов Союза ССР и союзных республик, способствует выработке научных основ государственного управления, предотвращению проявлений субъективизма и волюнтаризма в построении государственного аппарата;

в-третьих, находится в тесной связи с гарантированием конституционных прав трудящихся, со всемерным развитием свободы личности и укреплением режима социалистической законности.

Вот почему обобщение огромного опыта по осуществлению компетенции СССР и союзных республик, выдвижение на этой основе новых предложений, направленных на дальнейшее совершенствование советской социалистической федерации, является, по нашему мнению, одной из актуальных задач науки советского конституционного права. Это особенно важно сейчас в связи с переходом к отраслевому принципу руководства промышленностью, который сочетается с новым расширением прав союзных республик, всемерным усилением экономических методов руководства.

Проблема конституционного регулирования компетенции в Советском союзном государстве неоднократно привлекала внимание советских ученых-государствоведов. Она рассматривается в монографических исследованиях И. П. Трайнина, С. А. Раджабова, И. Д. Левина, В. Ф. Котока, С. М. Равина, Д. Л. Златопольского, В. А. Дорогина, С. Я. Ошерова и др. За последние годы интересные соображения о размежевании компетенции СССР и союзных республик были высказаны в работах Ф. И. Калинычева, М. Г. Кириченко, А. И. Лепешкина,

А. Е. Лунева, Б. Л. Манелиса, А. В. Радвогина, Н. П. Фарберова, Б. В. Щетинина и др.

Однако теоретическая сторона данной проблемы, а также формы конституционного закрепления компетенции СССР и союзных республик все еще остаются недостаточно выясненными и требуют дальнейшего всестороннего анализа.

Вот почему особое внимание автор уделяет освещению некоторых теоретических вопросов, связанных с конституционными основами разграничения компетенции СССР и союзной республики. В работе анализируется характер взаимоотношений между федерацией в целом и входящими в ее состав союзными республиками, выясняется понятие компетенции государства, ее характерные черты, принципы размежевания компетенции между СССР и союзными республиками, особенности конституционного регулирования исключительной компетенции Союза ССР, сфер совместной компетенции СССР и союзных республик, а также исключительной компетенции союзных республик.

Специально выделены и те вопросы, которые касаются установления и совершенствования юридических гарантий, направленных на обеспечение прав Союза ССР и союзных республик в процессе реализации их компетенции соответствующими органами государственной власти и управления.

Автор отдает себе отчет в том, что далеко не все стороны проблемы им достаточно глубоко и всесторонне рассмотрены, что исчерпывающее освещение многочисленных и сложных вопросов, связанных с реализацией и конституционным закреплением компетенции СССР и союзных республик, потребует дальнейших исследований и выпуска новых работ.

В данной же книге основное внимание уделяется раскрытию специфики конституционного регулирования и закрепления компетенции Союза ССР и союзных республик.

ГЛАВА I

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И КОМПЕТЕНЦИЯ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

СССР — СОЮЗНОЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ МНОГОНАЦИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Исследование проблемы суверенитета и компетенции в Советском союзном государстве требует прежде всего выяснения вопроса о сущности и характере советской федерации.

Советская федерация — федерация совершенно нового, социалистического типа. К ней поэтому неприменимы старые шаблоны и понятия, выработанные государственно-правовой практикой буржуазных федераций. Ее образование и развитие неразрывно связаны с задачами строительства социализма и коммунизма и подчинены им.

Поскольку в советской литературе достаточно подробно выяснены история возникновения и развития советской социалистической федерации, а также ее важнейшие принципы, мы ограничимся рассмотрением лишь некоторых вопросов, относящихся исключительно к характеристике Союза ССР, и не будем касаться форм советской федерации (РСФСР, ЗСФСР), непосредственно предшествовавших образованию СССР.

Создание Советского союзного государства есть прямой результат победы Великой Октябрьской социалистической революции, положившей начало избавлению человечества от эксплуататорского строя и воплощению идей научного коммунизма в жизнь.

Октябрьская социалистическая революция, осуществленная пролетариатом в союзе с трудовым крестьянством под руководством партии большевиков, привела впервые в мировой истории к утверждению диктатуры пролетариата, созданию нового типа государства — со-

циалистической республики Советов, нового типа демократии — демократии для преобладающего большинства народа, для трудящихся. Тем самым было создано основное и главное условие для осуществления глубочайших преобразований экономики и культуры, для достижения великой цели рабочего класса — построения социализма и коммунизма.

Великая Октябрьская социалистическая революция в то же время открыла путь к успешному решению национального вопроса в нашей стране. Царская Россия, считавшаяся господствующими в ней классами «единой и неделимой», была очагом тяжелейшего национального гнета. Установление диктатуры пролетариата, уничтожение всех и всяческих форм гнета, в том числе и национального, способствовали ликвидации межнациональной вражды и национальной ограниченности, неизбежно вели советские народы к всестороннему сотрудничеству и объединению.

В борьбе за уничтожение социального и национального гнета, в ходе подготовки и проведения социалистической революции рабочий класс России во главе с партией большевиков сплотил и организовал вокруг себя трудовые массы всех национальностей России. Советская власть победила под знаменем пролетарского интернационализма, под знаменем дружбы и подлинного братства трудящихся всех национальностей. Советское социалистическое государство, обеспечившее решительное уничтожение всех форм гнета и эксплуатации, явилось поэтому историческим завоеванием не только русского рабочего класса, но и его союзников — трудящихся масс всех национальностей России.

Многонациональный состав населения страны, вполне естественно, обусловил то важное место, которое с первых же дней существования Советского государства заняли национально-государственные проблемы. Коммунистическая партия и Советская власть поэтому постоянно уделяли и уделяют огромное внимание вопросу о национальных отношениях на основе принципов марксизма-ленинизма, созданию и упрочению дружбы советских народов.

Выдающуюся роль в борьбе за социальное и национальное освобождение народов России и установление дружеских отношений между ними сыграл русский ра-

бочий класс. Под руководством Коммунистической партии он решительно покончил со всеми привилегиями господствующей нации и выступил непримиримым противником всякого национального гнета.

Русский рабочий класс оказал огромную бескорыстную помощь трудящимся ранее угнетенных и бесправных народов. Это вызвало у них величайшее доверие к русскому народу, стремление к совместной борьбе за строительство новой жизни.

Трудящиеся массы ранее угнетенных наций, беря власть в свои руки, выражали полную готовность вместе с русским народом бороться за осуществление социалистических преобразований. В ходе этой борьбы укреплялся союз рабочих и крестьян всей страны против контрреволюционного союза буржуазно-националистических «правительств» окраин России.

В декабре 1917 г. в Харькове состоялся I Всеукраинский съезд Советов, провозгласивший Украину Советской республикой. Буржуазная националистическая Центральная рада, созданная в апреле 1917 г. в Киеве на конгрессе украинских буржуазных и мелкобуржуазных партий и групп, была объявлена вне закона. Всеукраинский съезд Советов торжественно заявил об установлении братского союза Украины с Советской Россией. В период с октября 1917 г. по март 1918 г. Советская власть была установлена в Белоруссии, Эстонии, в неоккупированной германскими империалистами части Латвии, в Крыму, Молдавии, Баку, национальных районах Поволжья, Туркестана и на большей части Казахстана. Вторжение иностранных империалистов, стремившихся расчленить Россию и превратить ее отдельные части в свои колонии, на некоторое время задержало образование независимых национальных республик на окраинах и их сближение с РСФСР. Спекулируя на лозунге права наций на самоопределение и опираясь на местных буржуазных националистов, иностранные империалисты создавали марионеточные «национальные правительства» и пытались использовать их в борьбе против Советской власти для установления своего колониального господства. Но трудящиеся массы окраин, только что получившие из рук русского рабочего класса свое освобождение, не хотели вновь попадать под ярмо империалистического рабства. Они

решительно боролись за действительное самоопределение на базе Советской власти.

Последовательное проведение Коммунистической партией ленинской национальной политики обеспечило выдающиеся успехи освободительного и объединительного движения народов независимых советских республик, развернувшегося в период 1918—1922 гг.

«В этом объединительном движении советских народов,— отмечал М. И. Калинин,— можно подметить две характерные черты: во-первых, стремление независимых советских республик установить союз с РСФСР в целях создания единого фронта борьбы против общих врагов; во-вторых, в принятых решениях советских республик уже предопределялась и форма их будущего объединения — советская федерация, основанная на добровольных и равноправных началах»[1].

Процесс образования многонационального социалистического союзного государства был сложным и трудным. Приходилось разрешать проблемы, связанные с объединением независимых советских республик в условиях огромной по территории страны, с большим числом наций, национальных групп и народностей, находившихся тогда на самых различных стадиях своего экономического, социального и культурного развития и отличавшихся существенными особенностями в степени их национальной консолидации[2]. В то время как одни народы имели к моменту Октября довольно развитую капиталистическую экономику, другие оставались на стадии феодального или даже дофеодального развития.

---

[1] М. Калинин. К двадцатилетию образования СССР (1922—1942 гг.). Госполитиздат, 1942, стр. 12.

[2] По Всеобщей переписи населения, произведенной в 1897 г., в России насчитывалось 86 наций, национальных групп и народностей. Социалистическая революция пробудила к новой жизни целый ряд ранее не известных или мало известных наций, национальных групп и народностей, привела к созданию десятков национальных государств и национально-государственных образований. По итогам Всесоюзной переписи 1926 г., в СССР насчитывалось уже 157 наций, национальных групп и народностей. («Всесоюзная перепись населения 1926 г.», т. XVII. М., 1929). Согласно переписи 1959 г., в СССР их было более 110 («Итоги Всесоюзной переписи населения СССР 1959 г.». Сводный том. Госстатиздат, 1962).

Важнейшие мероприятия по уничтожению национального гнета и сплочению всех наций и народностей осуществлялись в обстановке острейшей классовой борьбы, гражданской войны и иностранной военной интервенции. Приходилось также вести непрерывную борьбу против великодержавного шовинизма и буржуазного национализма — идеологии враждебных пролетариату классов, которые опирались на прямую помощь и поддержку со стороны иностранного империализма. К этому нужно добавить, что история развития человечества не знала в прошлом примера существования прочного и жизнеспособного многонационального государства. Более того, именно в то время, когда создавался СССР, буржуазные многонациональные государства вступили в полосу глубочайшего кризиса, а некоторые из них (например, Австро-Венгрия) вообще развалились.

Преодолевая экономическую и культурную отсталость, остатки былой национальной розни, Коммунистическая партия и Советское государство терпеливо и последовательно налаживали всестороннее сотрудничество народов, вели их к созданию единого союзного социалистического многонационального государства.

Объединение независимых советских республик и образование СССР явилось, таким образом, закономерным результатом развития взаимоотношений советских народов после победы Великой Октябрьской социалистической революции.

Однако, как это специально подчеркивал В. И. Ленин, «такой союз нельзя осуществить сразу; до него надо доработаться с величайшей терпеливостью и осторожностью, чтобы не испортить дело, чтобы не вызвать недоверия, чтобы дать изжить недоверие, оставленное веками гнета помещиков и капиталистов, частной собственности и вражды из-за ее разделов и переделов»[3].

Необходимые условия для образования СССР полностью созрели только после победоносного завершения гражданской войны и иностранной военной интервенции и перехода страны к мирному социалистическому строительству. К этому времени уже имелись огромные достижения Советской власти в сплочении трудя-

---

[3] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 40, стр. 43.

щихся различных национальностей. В то же время интересы дальнейшего социалистического строительства, в первую очередь развития планового социалистического хозяйства, настоятельно требовали усиления единства советских республик. Переход к осуществлению плана ГОЭЛРО, который В. И. Ленин называл «второй программой партии», проведение в жизнь разработанного к этому времени проекта экономического районирования потребовали более высокой ступени хозяйственного объединения республик. Существовавшая между ними система договорных отношений не могла обеспечить создания единого планового социалистического хозяйства республик, их единства в ходе социалистической реконструкции всей экономики. В то же время, хотя договорные отношения и отражали несомненные успехи на пути экономического сближения республик, они не определяли точно права республик в хозяйственной жизни, затрудняли проявление их инициативы.

Наряду с экономическими причинами образование СССР было обусловлено также внутриполитическими причинами, общностью задач всех советских республик. Последовательное осуществление ленинской национальной политики, признание полного равноправия республик, уважение их суверенности, способствуя изживанию межнациональной вражды и недоверия, стали основой объединительного движения народов советских республик и важнейшей политической предпосылкой образования СССР. При этом нельзя не учитывать также значения существования единой централизованной Коммунистической партии и создания единых профсоюзов [4].

Образование СССР диктовалось также международной обстановкой. Советские республики находились во враждебном капиталистическом окружении, а это

---

[4] Уже в решении VIII съезда партии по организационному вопросу было записано: «Восьмой съезд РКП постановляет: необходимо существование *единой* централизованной Коммунистической партии с единым ЦК, руководящим всей работой партии во всех частях РСФСР... Центральные Комитеты украинских, латышских, литовских коммунистов пользуются правами областных комитетов партии и целиком подчинены ЦК РКП» («КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК», ч. I, Госполитиздат, 1954, стр. 443).

особенно остро ставило задачу дальнейшего укрепления обороноспособности и единства действий всех союзных республик на международной арене перед лицом враждебных им капиталистических стран.

На основе глубокого анализа объективных условий, определявших необходимость объединения независимых советских республик в единое союзное государство, обобщив накопленный опыт национально-государственного строительства, В. И. Ленин теоретически обосновал идею образования Союза ССР.

В условиях, когда развитие сотрудничества независимых республик требовало незамедлительного решения вопроса о форме их государственного объединения, В. И. Ленин разработал план создания новой федерации — Союза ССР, основанного на сохранении суверенитета входящих в его состав республик. План В. И. Ленина состоял в том, чтобы создать на добровольных и равноправных началах союзное государство, в составе которого союзные республики сохранили бы свой суверенитет. В своих известных письмах и статьях, связанных с образованием СССР, В. И. Ленин подверг резкой критике предложения об «автономизации» советских республик, извращавшие в великодержавно-шовинистическом духе идею объединения независимых советских республик, и разработал теоретические проблемы создания СССР. «... Мы,— писал В. И. Ленин,— признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию...»[5]

Вместе с тем критика В. И. Лениным проекта «автономизации» независимых советских республик вовсе не означала отказа от автономии. Ленин по-прежнему считал, что советская автономия обеспечивает широкое развитие национальной государственности, национальной культуры, дает возможность многим ранее отсталым народам внести свой вклад в дело социалистического строительства.

Строительство Советского многонационального государства шло по линии создания как договорной федерации, так и федерации, основанной на национально-тер-

---

[5] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 45, стр. 211.

риториальной автономии, в целях полной демократизации всей внутригосударственной жизни в интересах трудящихся.

В. И. Ленин повседневно и непосредственно занимался вопросами национально-государственного строительства. Он не раз указывал на огромное значение правильного разрешения национального вопроса в Советской стране. «Это мировой вопрос, без преувеличения мировой... Это скажется на Индии, на Востоке, тут шутить нельзя, тут надо быть 1000 раз осторожным» [6].

В. И. Ленин неоднократно советовался с местными партийными и советскими работниками по вопросам национально-государственного строительства, принимал делегации различных наций и народностей, посылал на места специальные комиссии, непосредственно участвовал в практической разработке форм объединения народов России.

Но отсюда вовсе не следует, как это считают отдельные авторы, что у В. И. Ленина еще до Октябрьской революции сложился совершенно готовый план создания союзного государства. Так, Г. С. Гурвич в 1928 г. писал, что у В. И. Ленина не только к моменту Октябрьской революции, но уже к моменту Февральской революции «созрел свой собственный, ни у кого не заимствованный план федерации» [7]. В действительности план создания Советского союзного государства вырабатывался В. И. Лениным с учетом конкретно-исторических условий развития социалистической революции в России, на основе тщательного обобщения и изучения накопленного опыта в проведении национальной политики.

Уже в первых исторических документах Советской власти — Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа и в Резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской республики» — была признана федеративная форма государственного устройства РСФСР на основе свободного союза свободных наций.

В первой Советской Конституции — Конституции

---

[6] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 53, стр. 190.
[7] Г. С. Гурвич. К вопросу о федерализме. «Революция права», 1928, № 3, стр. 12.

РСФСР 1918 г. — устанавливалось, что Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, причем эти автономные областные союзы входят на началах федерации в РСФСР.

На опыте строительства РСФСР, первой социалистической федеративной республики, русский народ наглядно показал возможность тесного сотрудничества народов на основе добровольности и полного правового равенства.

Признание и последовательное проведение в жизнь полной независимости советских республик со стороны РСФСР, братская помощь великого русского народа — все это еще более усиливало стремление всех советских республик создать добровольный государственный союз.

Однако понадобилось целых пять лет упорной и кропотливой работы для того, чтобы развитие форм сотрудничества советских республик завершилось их объединением в единое союзное многонациональное государство. Ликвидация национального гнета и огромная организаторская и идеологическая работа, проведенная Коммунистической партией по укреплению братского сотрудничества народов, явились необходимыми предварительными условиями, без которых невозможно было бы создание Союза ССР. После громадной подготовительной работы, 30 декабря 1922 г. I Всесоюзный съезд Советов, в работе которого участвовали полномочные делегации РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР, принял историческое решение об объединении этих четырех советских республик в единое союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик. Этим было завершено объединительное движение советских республик и положено начало существованию Союза ССР.

Так, под непосредственным руководством В. И. Ленина была практически осуществлена идея создания добровольного и прочного союза народов, провозглашенная после победы Великой Октябрьской социалистической революции.

«Образование СССР,— отмечал Л. И. Брежнев,— было торжеством интернационализма, проявлением политической мудрости Коммунистической партии, рабочего класса, всех трудящихся союзных республик, кото-

рые рассматривали объединение своих сил как решающую предпосылку для осуществления целей революции, защиты ее завоеваний»[8].

Советское союзное многонациональное государство стало той общей формой государственного союза наций, которая дала возможность: «а) обеспечить целость и хозяйственное развитие как отдельных республик, так и федерации в целом; б) охватить все разнообразие быта, культуры и экономического состояния различных наций и народностей, стоящих на разных ступенях развития, и сообразно с этим применять тот или иной вид федерации; в) наладить мирное сожительство и братское сотрудничество наций и народностей, связавших так или иначе свою судьбу с судьбою федерации»[9].

Образование СССР имело громадное всемирно-историческое значение. Объединившись в союзное государство, народы советских республик за короткий срок общими усилиями построили социализм, вышли на путь процветания и достигли выдающихся успехов в развитии экономики и культуры. Эти успехи тем более знаменательны, что многие народы, находившиеся до революции на стадии феодального или даже патриархально-родового строя, пришли к социализму, минуя капитализм.

Во всех союзных республиках быстро развились производительные силы, была создана современная промышленность, социалистическое сельское хозяйство, выросли кадры рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции.

Советский Союз на практике демонстрирует блестящее решение национального вопроса в условиях социализма, нерушимую дружбу и братское сотрудничество народов СССР во всех областях экономической, политической и культурной жизни.

Вместе с тем исторический опыт создания СССР вовсе не дает оснований делать вывод о том, что осуществление ленинской национальной политики предпо-

---

[8] Л. И. Брежнев. Пятьдесят лет великих побед социализма. Политиздат, 1967, стр. 18.

[9] Резолюция X съезда РКП(б) по национальному вопросу. «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. I, стр. 557.

лагает обязательное объединение наций в составе федеративного государства [10].

Конечно, социалистическое государство, последовательно осуществляя политику ликвидации эксплуатации и национального гнета, создает предпосылки для тесного сотрудничества и сближения народов. Но вовсе не обязательно во всех случаях создание федерации. Как справедливо указывает С. И. Якубовская, внутриполитические и внешнеполитические условия борьбы народов СССР за построение коммунизма, а также издавна сложившаяся историческая общность между этими народами определили необходимость их объединения в составе федеративного пролетарского государства [11]. В других конкретно-исторических условиях этот вопрос может решаться и, как показывает опыт других социалистических стран, решается на практике иначе. Это вытекает из общего положения марксистско-ленинской теории о том, что при одной и той же классовой сущности формы социалистического государства (в том числе и формы государственного устройства) могут быть различны. «Переход от капитализма к коммунизму,— говорил В. И. Ленин,— конечно, не может не дать громадного обилия и разнообразия политических форм, но сущность будет при этом неизбежно одна: *диктатура пролетариата*» [12].

В трудах В. И. Ленина, в решениях Коммунистической партии всесторонне разработаны все важнейшие проблемы строительства советской социалистической федерации, ее принципы и особенности, созданы прочные теоретические основы для развития государственно-правовых форм решения национального вопроса в СССР. Вот почему можно смело утверждать, что создание и все последующее развитие СССР как федеративного государства происходили и происходят не сти-

---

[10] Именно так ставил вопрос А. Я. Вышинский, настойчиво проводивший мысль о том, что в условиях диктатуры пролетариата обязательно объединение ранее независимых государств в составе одного государства (А. Я. Вышинский. Вопросы теории государства и права. Госюриздат, 1939, стр. 268).

[11] С. И. Якубовская. Строительство союзного Советского социалистического государства. 1922—1925 гг. Изд-во АН СССР, 1960, стр. 30.

[12] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 33, стр. 35.

хийно и не случайно, а на глубоко научной основе, в соответствии с ленинскими идеями о советской социалистической федерации.

Созданная В. И. Лениным теория советской федерации получила затем свое развитие и обогащение в практике национально-государственного строительства Советского Союза, особенно в процессе развития взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками.

В. И. Ленин всесторонне показал, что советская социалистическая федерация по своей сущности и характеру коренным образом отлична от буржуазных федераций, поскольку она создана на основе Советов, выражающих полновластие трудового народа, на основе социалистического строя. Именно это определяет ее необычайную жизнеспособность и прочность.

Будучи социалистической по своему характеру, советская федерация строится по национальному принципу. Ее субъектами являются не какие-то искусственно созданные географические единицы, к тому же перекраиваемые в соответствии с теми или иными конъюнктурными соображениями, как в буржуазных странах, а суверенные национальные государства, отличающиеся национальным составом и бытом населения.

Союзные республики, объединившиеся в СССР и являющиеся субъектами союзного государства, перечисляются в Конституции СССР и Конституциях союзных республик.

Как правило, национальность, по имени которой названа союзная республика, составляет в ней абсолютное большинство населения, за исключением Киргизской и Казахской союзных республик, хотя и там сосредоточено компактное большинство киргизского и казахского населения, проживающего на территории всего Союза ССР [13].

Автономные республики, имеющиеся в составе ряда союзных республик, не являются членами союзного го-

---

[13] По данным Всесоюзной переписи населения 1959 г., киргизы составляли 40,5% населения Киргизской ССР, а казахи — 29,6% населения Казахской ССР. Вместе с тем в Киргизской ССР проживает 86% всех киргизов, а в Казахской ССР — 77% всех казахов, имеющихся в СССР.

сударства[14]. Не были субъектами СССР и договорные республики Закавказской федерации. Эти республики входили в состав СССР не непосредственно, а через ЗСФСР, которая, как союзная республика, была одним из членов союзного государства.

Союз ССР, в состав которого входят суверенные национальные государства, развивающие свою национальную государственность, культуру, язык, в наибольшей степени отвечает смыслу и назначению федерализма, так как представляет собой наиболее совершенную государственно-правовую форму разрешения национального вопроса в нашей стране. Государственность членов федерации, с одной стороны, и их государственное объединение — с другой, полностью отвечают коренным интересам наций и всего социалистического общества в целом.

В условиях современного этапа развития национальных отношений в СССР советская федерация, построенная по национальному принципу, способствует всестороннему сближению наций на основе полной общности экономических, политических и духовных интересов, братской дружбы и сотрудничества.

Один из важнейших принципов советской федерации — полная добровольность входящих в ее состав субъектов. Коммунистическая партия, руководя всей работой по созданию и укреплению СССР, неизменно указывала, что единственно возможный путь прочного государственного единства народов — это путь их добровольного объединения. «Совершенно добровольно,— писал В. И. Ленин,— без лжи и железа, будет расти эта федерация, и она несокрушима. Лучший залог ее несокрушимости — те законы, тот государственный строй, который мы творим у себя»[15].

---

[14] Вопрос о субъектах СССР не связан прямо с вопросом о представительстве национальностей в Совете Национальностей Верховного Совета СССР, где представлены не только союзные республики, но и автономные республики, автономные области и национальные округа. В этом находят свое выражение равенство и суверенность всех национальностей в СССР, а также обеспечение их интересов независимо от их государственно-правового положения.

[15] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 35, стр. 288.

Принцип добровольности пронизывает все конституционные акты, связанные с образованием и законодательным оформлением СССР.

Добровольность объединения союзных республик в единое союзное государство обеспечивается такой существенной юридической гарантией, как право свободного выхода из Союза ССР.

Это право впервые было сформулировано в Договоре об образовании СССР, а затем закреплено в конституции Союза ССР. Оно означает, что каждая союзная республика может односторонне расторгнуть свои федеративные связи с СССР и выйти из его состава, вне зависимости от согласия на это со стороны высших органов власти СССР или высших органов власти других союзных республик.

Поскольку каждая нация суверенна и равноправна, то для осуществления права выхода из СССР должно быть только одно условие — свободно выраженная воля народа данной союзной республики.

Право свободного выхода союзных республик из состава СССР — это важнейшее юридическое выражение добровольного характера СССР. Его нельзя смешивать с вопросом о целесообразности такого выхода.

Всем союзным советским республикам свойственно неуклонное стремление к единству, тесному сплочению. Их единая социалистическая сущность, интернациональная по своей природе, обеспечивает несокрушимое единство советской федерации, с успехом выдержавшей все тяжкие испытания, выпавшие на ее долю. Народы СССР отчетливо представляют себе нецелесообразность и полнейшую абсурдность выхода из СССР, поскольку это могло бы привести лишь к разрыву исторически сложившихся тесных братских экономических и политических связей с СССР, нанесло бы непоправимый ущерб развитию экономики и материальному благосостоянию трудящихся.

Весь многолетний опыт существования СССР свидетельствует о том, что при незыблемости важнейшей конституционной гарантии — добровольности объединения союзных республик — все они стремятся к укреплению Союза ССР, расширению и углублению государственно-правовых форм своего сотрудничества и взаимопомощи.

Важнейший принцип советской федерации — правовое равенство ее субъектов. Этот принцип прямо вытекает из суверенности и равноправия наций, провозглашенных после победы Великой Октябрьской социалистической революции. «Федерация,— говорил В. И. Ленин, — есть союз равных, союз, требующий *общего* согласия»[16]. Принцип равноправия субъектов федерации также получил всестороннее конституционное закрепление. Он выражается, в частности, в том, что все союзные республики независимо от их территории, численности населения, уровня экономического и культурного развития имеют равные права и обязанности. Они в равной мере пользуются всеми преимуществами, которые им дает объединение в СССР, а вместе с тем в равной мере передали ряд своих полномочий Союзу ССР.

Все союзные республики на равных основаниях участвуют в формировании высших органов СССР, а также могут потребовать, в соответствии с Конституцией СССР, совершения определенных действий со стороны органов Союза (например, созыва внеочередной сессии Верховного Совета СССР, проведения общесоюзного референдума).

Повседневная государственно-правовая практика Советского союзного государства дает многочисленные примеры последовательного осуществления принципа равноправия союзных республик. При этом Коммунистическая партия исходила и исходит из того, что национальное равноправие создает самые благоприятные условия для оказания всесторонней помощи ранее отсталым нациям в деле подъема их экономики и культуры и тем самым устранения фактического неравенства наций.

Таким образом, в условиях социалистического государства равноправие субъектов федерации предполагает не только юридическое, но и их фактическое равенство. За годы строительства социализма задача обеспечения фактического равенства наций, поставленная на X и XII съездах Коммунистической партии, была в основном решена.

---

[16] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 48, стр. 235.

Но отсюда вовсе не следует, что в современных условиях проблема фактического равенства наций уже полностью снята с повестки дня. Исключительно высокие темпы хозяйственного и культурного строительства СССР требуют уделять особое внимание тем национальным районам, которые нуждаются в оказании большей помощи, для того чтобы не создалось нежелательных диспропорций в развитии союзных республик.

В Программе КПСС говорится: «Партия будет по-прежнему проводить политику, обеспечивающую фактическое равенство всех наций, народностей с полным учетом их интересов, уделяя особое внимание тем районам страны, которые нуждаются в более быстром развитии»[17].

В разработке В. И. Лениным теоретических основ советской федерации большое внимание уделено осуществлению демократического централизма во взаимоотношениях между СССР и союзными республиками.

В трудах В. И. Ленина всесторонне показана сущность демократического централизма, позволяющего сочетать единство в основном, в коренном, в существенном с многообразием в подробностях, в местных особенностях, в способах обеспечения местных задач.

Демократический централизм успешно сочетается с федеративным государственным устройством СССР. При этом обеспечиваются как права союзных республик и активное участие всех наций и народностей в строительстве коммунизма, так и необходимая согласованность действий всех частей государственного механизма.

В условиях советской федерации демократический централизм, как это будет показано в дальнейшем, осуществляется таким образом, чтобы строго соблюдались общегосударственные интересы, а вместе с тем происходило дальнейшее всемерное развитие демократизма во взаимоотношениях между Союзом ССР и союзными республиками.

Разработанные В. И. Лениным принципы объединения союзных республик в единое союзное государство

---

[17] «Программа Коммунистической партии Советского Союза». Политиздат, 1967, стр. 114.

остаются незыблемыми на всем протяжении существования СССР. Вместе с тем формы Советского союзного государства, конкретные взаимоотношения между Союзом ССР и союзными республиками видоизменяются и совершенствуются. Это находит свое законодательное выражение в Конституции СССР и Конституциях союзных республик.

Формулируя задачи партии в области национальных отношений, Программа КПСС особо подчеркивает необходимость всемерного укрепления Союза ССР, полного использования и совершенствования форм национальной государственности.

Говоря об отдаленных перспективах развития советского федерализма, следует иметь в виду, что в конечном счете в связи с полным стиранием национальных различий он перестанет существовать. Известно, что В. И. Ленин всегда считал федерацию переходной формой к полному единству трудящихся различных наций, хотя и подчеркивал всю сложность и длительность этого процесса [18].

Естественно, что полное отмирание советского федерализма — это дело очень отдаленного будущего. И было бы совершенно неправильно, если выяснение исторической перспективы повлекло бы за собой в современной практике национально-государственного строительства игнорирование реально существующих условий и забвение положений Программы КПСС о том, что искусственное подталкивание процесса сближения наций, как и сдерживание его, может принести только серьезный вред.

СООТНОШЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

В науке советского конституционного права понятие суверенитета — это важнейшее, кардинальное понятие, имеющее многосторонний характер.

В самом деле, сама сущность конституционного права, организация высшей власти в государстве, раз-

---

[18] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 41, стр. 164, 77.

граничение полномочий государственных органов, природа союзного государства связаны с решением проблемы суверенитета. В конечном счете принцип суверенитета, воплощающий морально-политические требования советской демократии, определяет характер взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками. Суверенитет является неотъемлемым качеством государства, как особой организации властвования. Он означает присущее государству верховенство на всей территории и независимость в международных отношениях [19].

Суверенитет свойствен государству с момента его возникновения. Понятие государственного суверенитета означает, что государство на своей территории обладает полнотой публичной власти, исключающей всякую другую иностранную власть, а также его полную самостоятельность в сфере международных отношений [20]. Однако за общими политическими и юридическими свойствами суверенитета нельзя не видеть в государствах различных типов его различной социально-политической сущности.

Реальным носителем суверенитета в государстве всегда является тот класс, который господствует в государстве и использует его в качестве орудия своего политического господства. Так, в буржуазном государстве социально-политическая сущность суверенитета состоит в том, что он представляет собой юридическую и политическую форму господства буржуазии. Качественно новое значение приобретает суверенитет в условиях социалистического государства, где государственная власть

---

[19] См.: И. П. Трайнин. К вопросу о суверенитете. «Советское государство и право», 1938, № 2; Е. Коровин. Борьба СССР за суверенитет. «Ученые записки Академии общественных наук при ЦК КПСС», М., 1947, вып. 1; И. Д. Левин. Суверенитет. Юриздат, 1948; Он же. К вопросу о сущности и значении принципа суверенитета. «Советское государство и право», 1949, № 6; Л. А. Маджорян. Понятие суверенитета в международном праве. «Советское государство и право», 1955, № 1; Д. Б. Левин. Основные проблемы современного международного права. Госюриздат, 1958; Г. И. Тункин. Вопросы теории международного права. Госюриздат, 1962; Н. А. Ушаков. Суверенитет в современном международном праве. Изд-во ИМО, 1963, и др.

[20] Подробно см.: «Курс международного права», т. II. Изд-во «Наука», 1967, стр. 39—46.

впервые в истории человечества перестает быть орудием угнетения и подавления трудящихся масс. Он имеет совершенно иное классовое содержание, чем суверенитет в буржуазных государствах, и опирается на прочную экономическую (господство социалистической собственности), политическую (полновластие советского народа) и идеологическую (марксизм-ленинизм) основы[21].

С победой Великой Октябрьской социалистической революции суверенитет Советского государства стал политико-юридической формой осуществления рабочим классом государственного руководства обществом в интересах всех трудящихся, формой выражения полновластия трудящихся масс, коллективно владеющих всеми средствами и орудиями производства.

В процессе своего последующего развития социалистическое государство, возникшее как государство диктатуры пролетариата, превратилось в общенародное государство. Государственный суверенитет в общенародном государстве стал формой выражения интересов и воли всего советского народа, всех классов и слоев советского общества.

Для социалистического государства характерно органическое единство государственного, народного и национального суверенитета.

Являясь могучей суверенной организацией, социалистическое государство полновластно осуществляет верховные права на своей территории и полностью независимо во внешнеполитической деятельности. Осуществляя внутренние и внешние функции, оно руководствуется исключительно волей и интересами советского народа.

Государственный суверенитет в Советском Союзе — подлинно народный и выражает полновластие советского народа. Общественная социалистическая собственность на орудия и средства производства представляет собой незыблемую основу государственного и народного

---

[21] Несомненно, что советская государственная власть верховна по отношению ко всем другим организациям на территории страны и независима от власти какого-либо другого государства в международных отношениях. Вместе с тем ее нельзя характеризовать как власть неограниченную, поскольку она во всей своей деятельности подотчетна и подконтрольна народу. Это обстоятельство справедливо подчеркивается Н. М. Степановым («Личность, общество и государство». Изд-во «Наука», 1966, стр. 120).

суверенитета. У нас нет и не может быть противоречия между суверенитетом государства и суверенитетом народа потому, что советский народ не только создает все материальные блага, но и осуществляет управление народным хозяйством, а также сосредоточивает всю полноту государственной власти в своих руках. Суверенитет народа является основным принципом организации государственной власти и получает свое выражение и закрепление в нормах и институтах советского конституционного права.

С государственным суверенитетом и суверенитетом народа в советском многонациональном государстве неразрывно связан суверенитет наций. В государственном суверенитете СССР реализуется и находит свое юридическое выражение суверенитет всех входящих в его состав наций и народностей. Он поэтому одновременно служит целям обеспечения национальной свободы, национального развития.

Единство суверенитета во всех его проявлениях, как суверенитета государства, наций, народа,— объективная закономерность, неуклонно завоевывающая себе право быть непреложной нормой организации современного общества, нормой дружественных и братских отношений между всеми народами[22].

Однако из общего и совершенно правильного положения о единстве государственного, народного и национального суверенитета нельзя делать вывод об их полном тождестве. Каждый из них имеет свой самостоятельный субъект: государственный — государство, народный — народ, национальный — нацию[23].

Юридическая природа суверенных прав этих субъектов различна. Суверенные права государства представляют собой выражение государственного суверенитета, в то время как суверенные права нации выражают ее национальный суверенитет.

Конечно, государственный суверенитет в социалистическом государстве всегда имеет своей основой национальный суверенитет, но последний не обязательно дол-

---

[22] Н. А. Ушаков. Указ. соч., стр. 67.

[23] Подробнее см.: И. П. Ильинский, Б. В. Щетинин. Государственное право стран народной демократии. Изд-во ИМО, 1964, стр. 170.

жен выражаться в государственном суверенитете: если в однонациональном государстве национальный суверенитет является основой государственного суверенитета и соответствует ему, то в многонациональном государстве национальный суверенитет далеко не всегда реализуется в форме государственного суверенитета; если нация самоопределилась в форме союзной республики, то вполне понятно, что суверенитет нации, давшей имя этой республике, выступает в органическом единстве с государственным суверенитетом. Но если та или иная нация самоопределилась в форме автономной республики, автономной области или национального округа, то естественно, что ее национальный суверенитет реализуется в различных формах советской автономии, обеспечивающей свободное развитие данной нации, при отсутствии у указанных образований государственного суверенитета. При этом все социалистические нации независимо от конкретных форм своего национально-государственного устройства обладают национальным суверенитетом, который они в равной мере осуществляют внутри социалистического многонационального государства.

Вхождение в состав СССР — самая прочная гарантия утверждения суверенитета каждой нации и народности. Однако нельзя считать, что национальный суверенитет совпадает с государственным и что, следовательно, суверенитет Советского союзного государства выступает как какой-то «общенациональный суверенитет» советской страны, как это считают отдельные авторы [24]. В действительности национальный суверенитет имеет свою специфику и является политико-правовым свойством нации, а не государства. Кроме того, утверждение о существовании какого-то особого «общенационального суверенитета» наряду с суверенитетом отдельных наций может породить совершенно неправильное представление о характере существующих взаимоотношений между нациями и народностями в СССР. Если и признавать возможность «общенационального суверенитета», то ее следует отнести к отдаленному будущему, когда завер-

---

[24] См.: А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Курс советского государственного права, т. 2. Госюриздат, 1962, стр. 84.

шится процесс слияния наций, а следовательно, исчезнет само понятие национального суверенитета.

В современных условиях коммунистического строительства правильнее считать, что все социалистические нации в СССР осуществляют свой национальный суверенитет сообща, через союзное государство. Они участвуют в осуществлении государственного суверенитета через Совет Национальностей Верховного Совета СССР, через соответствующие союзные республики, а также через различные формы национально-государственных образований [25].

После этих предварительных замечаний можно перейти к более конкретному выяснению вопроса о соотношении суверенитета СССР и союзных республик.

В буржуазной юридической науке вопрос о том, кому принадлежит суверенитет в союзном государстве,— один из наиболее сложных. На протяжении более чем столетия он служит «камнем преткновения» для всех буржуазных теоретиков права, каких бы направлений они ни придерживались. По поводу того, кто именно в буржуазных федерациях является носителем суверенитета, до сих пор ведутся бесплодные споры и дискуссии. Одни считают, что суверенитет принадлежит только федерации в целом; другие отстаивают принадлежность суверенитета членам федерации; третьи исходят из понятия так называемого разделенного суверенитета, считая возможным «поделить» суверенитет между федерацией и входящими в ее состав штатами, кантонами и т. д.

За последние десятилетия в буржуазных странах появилось немало новых теорий федерализма, но все они оказались также бессильны дать сколько-нибудь правильную оценку буржуазного федерализма и выявили свою полную несостоятельность в вопросе о суверенитете [26]. Да это и понятно, поскольку все буржуазные

---

[25] Подробнее см.: Д. Д. Остапенко, Ю. Г. Судницин. Марксистско-ленинское понятие суверенитета наций. «Ученые записки Свердловского юридического ин-та», 1957, т. IV, стр. 106.

[26] Подробнее см.: Г. В. Александренко. Буржуазный федерализм. Киев, 1962; Б. Л. Манелис. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях, стр 210—259; Э. Л. Кузьмин. К вопросу о значении и роли государственного суверенитета. «Вестник Московского ун-та», серия X. Право, 1965, № 2, стр. 23—30; В. Г. Графский. Американский федерализм и

теории исходят из формально-догматических предпосылок и не связывают исследование вопросов федерализма с конкретными историческими условиями и объективными факторами, оказывающими непосредственное воздействие на установление и развитие государственного устройства.

Вместе с тем эти теории не могли не отразить острейших противоречий, существующих между буржуазным федеративным государством в целом и его составными частями, а также их развития по пути все большей и большей централизации, в результате чего непрерывно расширяется компетенция центральных органов власти федерации путем сужения прав ее субъектов, прежде всего в наиболее важных областях государственной деятельности — таких, как законодательство и финансы.

И в этом смысле эволюция «классических» буржуазных федераций показала, что они не способны сколько-нибудь прочно и длительно сочетать общие и частные интересы.

Непрерывное усиление централизации и унитаризма буржуазных федераций в современных условиях не случайно. Экономически оно обусловлено переходом от свободной конкуренции к господству монополий, а в политической жизни — подчинением государственного аппарата монополиям и поворотом к политической реакции. В области правовой теории это неизбежно порождает доминирующее положение всякого рода теорий, направленных на то, чтобы всемерно оправдать существующую практику, когда под централизующим воздействием монополий все более стираются грани между государствами-членами и обычными административно-территориальными единицами, а удельный вес субъектов федерации (штатов, кантонов и пр.) в государственной системе буржуазных федераций становится минимальным.

В этих условиях все современные буржуазные теории сходятся на том, что федерализм вообще несовместим с принципом суверенитета, и, как справедливо отмечает

«военно-экспансионистская» концепция Райкера. «Советское государство и право», 1966, № 12, стр. 125—127; «Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма». Изд-во «Наука», 1966, гл. IV; В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 190—191.

И. Д. Левин, «полуторавековая работа буржуазных юристов, пытавшихся с помощью любых хитроумных приемов, доступных юридическому искусству, согласовать эти понятия, оказалась сизифовым трудом»[27].

Только в социалистической федерации, позволяющей наиболее рациональным и прогрессивным образом совмещать общие интересы всего союзного государства с интересами его членов, обеспечено единственно правильное соотношение их суверенитета.

В СССР проблема суверенитета разрешена таким образом, что и СССР, и союзные республики являются одновременно суверенными государствами.

Наличие одинакового полного государственного суверенитета у союзного государства и его субъектов вытекает из отличительных особенностей советской социалистической федерации. Признание этого принципиально важного положения, а также выяснение действительного содержания суверенитета СССР и союзных республик служат предпосылками для правильного разрешения конкретных вопросов, связанных со взаимоотношениями между Союзом ССР и союзными республиками.

Совершенно очевидно, что созданный по воле самих народов Союз ССР является суверенным государством.

Суверенитет СССР опирается на государственную мощь СССР, на социалистическую экономику, а также на полноту власти трудящихся СССР, в руках которых находятся политическая власть, а вместе с тем и все богатства страны. В свою очередь вошедшие в его состав союзные республики также представляют собой суверенные государства.

СССР охраняет и защищает от всяких посягательств суверенитет союзных республик. Иными словами, суверенитет союзных республик может быть обеспечен только Союзом ССР в целом, т. е. объединенными усилиями всех союзных республик.

Таким образом, в Советском союзном государстве суверенитет СССР и суверенитет союзных республик — это самостоятельные государственно-правовые институты, получившие свое выражение и закрепление в Конституции СССР, Конституциях союзных республик, а также в ряде законодательных актов.

---

[27] И. Д. Левин. Суверенитет, стр. 298.

Вот почему нельзя считать, как это делает, например, И. Н. Ананов, что суверенитет СССР сложился в результате того, что союзные республики уступили Союзу в свое время часть своего суверенитета[28].

Такое представление о суверенитете СССР как об имеющем «лоскутный характер» неправильно, оно не соответствует историческим фактам, связанным с образованием и развитием СССР как единого союзного государства. Суверенитет СССР является изначальным и не может сводиться к совокупности суверенных прав, «переданных» ему субъектами федерации. Это означало бы не что иное, как ущемление суверенитета союзных республик.

С образованием в 1922 г. Союза ССР было создано новое союзное государство со всеми бесспорными признаками присущего ему суверенитета.

Что касается суверенитета союзных республик, то он также был закреплен в конституционном порядке, как самостоятельный институт и важный принцип государственного устройства СССР.

Суверенитет союзных республик, как и суверенитет СССР, является полным и не ограничен какими-то пределами, поскольку суверенное государство и не может быть ограничено в своем полновластии. Вступив в состав СССР, союзные республики добровольно передали ряд своих прав федерации, но это вовсе не означает, что они ограничили свой суверенитет.

Поэтому высказывания некоторых советских государствоведов о том, что суверенитет союзных республик ограничен пределами ст. 14 Конституции СССР, не могут не вызвать возражений[29], хотя они и основываются

---

[28] И. Н. Ананов. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. Изд-во АН СССР, 1951, стр. 114.

[29] С. Л. Ронин. Принцип пролетарского интернационализма в советском социалистическом праве. Изд-во АН СССР, 1956, стр. 106; Ю. Г. Судницин. Национальный суверенитет в СССР, Госюриздат, 1958, стр. 46; С. М. Равин. Суверенитет в Советском союзном государстве. «Вестник Ленинградского ун-та», Серия экономики, философии и права, 1959, вып. 2, стр. 121; Д. Л. Златопольский. Государственное устройство СССР. Госюриздат, 1960, стр. 153; Я. Н. Уманский. Советское государственное право. Госюриздат, 1960, стр. 172; А. Абраров,

на буквальном толковании текста ст. 15 Конституции СССР.

В ст. 15 Конституции говорится: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права союзных республик». Но, как нам представляется, в данном случае речь идет вовсе не об ограничении суверенитета союзных республик, а об ограничении их компетенции, что, как будет показано ниже, вовсе не одно и то же.

Суверенитет государства, выражающий определенное качественное состояние, не может быть разделен, ограничен, частично уступлен и т. д. Он представляет собой объективную реальность, не отчуждаемую от ее носителя. Находясь в составе Союза ССР, союзные республики сохранили свой суверенитет. Более того, они его значительно укрепили.

Главным фактором, обусловливающим гармоническое сочетание суверенитета СССР и союзных республик, является единая социально-классовая сущность объединившихся в состав Союза ССР государств[30]. Именно социалистическая природа независимых советских республик обусловила возможность их объединения в Союз ССР на началах полной добровольности и равноправия, при сохранении своего суверенитета, а следовательно, и сочетании его с суверенитетом СССР.

Гармоническое сочетание суверенитета СССР и союзных республик обусловлено также самими принципами советской социалистической федерации, как федерации совершенно нового типа.

Ф. Файзиев. О действии принципа суверенитета в Советском федеративном государстве. «Научные работы и сообщения Академии наук Узбекской ССР». Отделение общественных наук, кн. I, Ташкент, 1960, стр. 277, и др.

[30] Касаясь этого вопроса, Б. В. Щетинин отмечает, что суверенитет СССР и союзных республик исходит из единой экономической и политической организации социалистического общества, из единой системы государственной власти сверху донизу (Б. В. Щетинин. Некоторые теоретические проблемы национально-государственного устройства СССР в период развернутого строительства коммунизма. «Правоведение», 1955, № 2, стр. 42—43).

Наконец, оно обусловлено единством Конституции СССР и Конституций союзных республик, отражающим единство нашего многонационального союзного государства и проявляющимся в однородности принципов и основных положений этих конституций, в соответствии республиканских конституций общесоюзной конституции, в приоритете общесоюзной конституции над конституциями республик.

Нельзя считать также, что суверенитет СССР и суверенитет союзных республик будто бы «взаимно обусловливают друг друга»[31]. Встречающиеся в литературе формулировки «о взаимообусловленности» суверенитета СССР и союзных республик нуждаются в определенных уточнениях. Очевидно, что в Советском союзном государстве взаимообусловлены не суверенитет субъектов федеративных отношений, а их права и обязанности.

Невозможно согласиться и с такой конструкцией, когда единство суверенитета Союза ССР и суверенитета союзных республик рассматривается как слитная объективная реальность[32]. Конечно, они не противостоят и в условиях социалистической федерации не могут противостоять друг другу. Но из единства их сущности и лежащих в их основе единых принципов социалистического общественного строя вовсе не следует, что суверенитет СССР и суверенитет союзных республик полностью совпадают. Суверенитет каждого из них является объективной реальностью. Нам представляется более правильной и последовательной точка зрения, исходящая из того, что в Советском союзном государстве суверенитет принадлежит как Союзу ССР, так и союзным республикам. Суверенитет СССР и суверенитет союзных республик гармонически сочетаются друг с другом и конкретно проявляются по взаимному согласованию СССР и союзных республик в определенных конституционно закрепленных пределах.

Как качество предмета или явления всегда выражается в их существенных чертах или признаках, так и государственный суверенитет проявляется вовне в виде су-

---

[31] В. А. Дорогин. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948, стр. 152.

[32] Л. М. Стрельцов. К вопросу о соотношении суверенитета СССР и союзных республик. Одесса, 1964, стр. 25.

веренных прав. Эти суверенные права выражают в своей совокупности саму сущность государственного суверенитета.

Советское конституционное законодательство сразу же четко определило суверенные права Союза ССР и союзных республик.

Так, Конституция СССР 1924 г. выделила в особую главу изложение суверенных прав союзных республик, что имело важное принципиальное значение и подчеркивало положение союзных республик как суверенных государств. В Конституции СССР 1936 г. и Конституциях союзных республик также значительное место отводится закреплению суверенных прав Союза ССР и союзных республик.

Одновременно они выступают и как правовые гарантии суверенитета союзных республик.

К сожалению, вопрос о суверенных правах в государственно-правовой литературе разработан недостаточно. Некоторые авторы, рассматривающие проблемы государственного устройства СССР, вообще ничего не говорят о суверенных правах Союза ССР и союзных республик. Часто не проводится необходимое различие между суверенными правами и гарантиями суверенитета[33]. При этом изучение проблемы суверенных прав по существу сводится исключительно к характеристике юридических гарантий суверенитета. Наиболее полное освещение суверенных прав Союза ССР и союзных республик дано в монографии И. Д. Левина «Суверенитет».

Как нам представляется, к числу суверенных прав относятся:

Право самостоятельно принимать собственную конституцию, закрепляющую основы социально-экономической системы и политической организации общества.

Как Союз ССР, так и союзные республики обладают учредительной властью, т. е. правом самостоятельно принимать свои конституционные акты.

Из того, что Конституция СССР 1936 г. указывает на такое право союзных республик (ст. 16), вовсе не сле-

---

[33] И. П. Трайнин. Проблема суверенитета в советской федерации. «Известия Академии наук СССР», Отделение экономики и права, 1945, № 3, стр. 15—16; С. Р. Вихарев. Суверенитет Белорусской ССР в составе Союза ССР, Минск, 1958, стр. 109—125, и др.

дует, что оно основано только на союзной Конституции. Это собственное право союзных республик. К тому же нельзя забывать, что советские республики вступили в СССР, уже имея свои собственные Конституции. И лишь позже, в соответствии с Конституцией СССР 1924 г., в Основные законы союзных республик были внесены необходимые изменения, вытекающие из факта образования СССР.

Право территориального верховенства. Территория Советского государства составляет не только пространственный предел, но и материальную основу его деятельности.

Право территориального верховенства СССР означает неограниченное право осуществлять свой суверенитет на всей территории СССР.

В то же время территориальным верховенством обладают союзные республики. Их территория не может быть изменена без их согласия (ст. 18 Конституции СССР). Это положение Конституции выражает незыблемость прав союзных республик на свою территорию и конституционную гарантию ее неизменяемости без их на то согласия. Поэтому во всех случаях, когда происходят изменения государственной границы СССР, связанные с территориальными изменениями союзных республик, последние должны обязательно изъявить свое согласие на эти изменения[34].

Право осуществления законодательства и управления. Это право осуществляют высшие органы государственной власти и органы управления СССР, а также высшие органы государственной власти и органы управления союзных республик.

На территории каждой союзной республики действует законодательство данной республики и единое общесоюзное законодательство. Обязательность общесоюзных зако-

---

[34] См., например, сообщение о ратификации соглашения между СССР и Ираном об урегулировании пограничных и финансовых вопросов 1954 г. Выступившие на заседании Президиума Верховного Совета СССР при ратификации этого соглашения министры иностранных дел Азербайджанской и Туркменской республик специально заявили о согласии этих республик на территориальные изменения, связанные с проведением в жизнь Советско-Иранского соглашения («Правда», 23 апреля 1955 г.).

нов, имеющих одинаковую силу на территории всех союзных республик, соответствует их общим интересам.

Законы союзных республик не только не должны противоречить общесоюзным законам, но должны находиться в полном соответствии с ними. Согласно ст. 20 Конституции СССР, в случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует общесоюзный закон. Это значит, что республиканский закон, противоречащий общесоюзному, не имеет силы и подлежит отмене самим же органом, его издавшим.

Права в области внешних сношений и обороны. Союз ССР является субъектом международного права и осуществляет непосредственные отношения с иностранными государствами. Союзные республики с 1944 г. пользуются суверенными правами в области внешних сношений в пределах, предусмотренных Конституцией СССР и соответствующим законодательством. С того же времени союзные республики получили право создавать свои республиканские войсковые формирования как нераздельные составные части единых Вооруженных Сил СССР.

Право иметь свое гражданство и принимать в него. Согласно Конституции СССР для граждан СССР установлено единое союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР.

Принятие иностранцев по их ходатайству в гражданство СССР осуществляется Президиумом Верховного Совета СССР и Президиумами Верховных Советов союзных республик.

Конституции союзных республик устанавливают, что граждане всех других союзных республик пользуются на территории данной республики одинаковыми правами с гражданами этой республики. Это значит, что гражданам одних союзных республик, пребывающим на территории любой другой союзной республики, предоставляются все права, в том числе и право голосования на выборах в Советы депутатов трудящихся данной республики.

Помимо указанных выше суверенных прав все союзные республики обладают *правом свободного выхода из состава СССР.*

Это право составляет отличительный и существенный признак советской федерации, позволяющий при рас-

смотрении вопроса о суверенитете союзных республик не прибегать к масштабам и критериям, применяемым в классических «буржуазных федерациях», где считается, что при своем вступлении в федерацию ее субъекты «окончательно отказываются от своей верховной власти и навсегда подчиняются федеральной власти, права которой определены Конституцией»[35].

Как справедливо писал о советской федерации еще в 1924 г. Г. С. Гурвич, «здесь нация не бьется в безжалостных тисках государства и государство не питается живой плотью и кровью обезличенных наций... Поэтому союзная конституция гарантирует союзным республикам право одностороннего выхода из Союза, тем самым дает необходимое и достаточное доказательство их суверенитета»[36].

Статья 17 Конституции СССР 1936 г. устанавливает, что за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР. Однако в литературе толкование этой статьи дается не всегда точно и правильно. Некоторые авторы считают, что «только Верховному Совету СССР принадлежит право... решать вопрос о выходе союзных республик из состава СССР в соответствии со ст. 17 Конституции СССР»[37].

В действительности же такое право Верховного Совета СССР вовсе не вытекает из содержания ст. 17 Конституции СССР и аналогичных статей Конституций союзных республик. Конечно, выход какой-либо союзной республики из состава СССР (если даже теоретически допустить такую возможность) неизбежно связан с внесением Верховным Советом СССР некоторых изменений в ст. 13 (содержащую перечень союзных республик) и некоторые другие статьи Конституции СССР, но право решения самого вопроса о выходе принадлежит не Союзу ССР, а самой союзной республике.

Нельзя согласиться и с утверждением о том, что союзная власть может якобы исключить какую-либо из союзных республик из состава СССР. А именно об этом пишет Ю. П. Бровка, по мнению которого из права

---

[35] Джемс Брайс. Американская республика. СПб., 1889, стр. 345.
[36] Г. С. Гурвич. Принцип автономизации и федерализации в советской системе. М., 1924, стр. 74.
[37] М. Г. Кириченко. Верховный Совет СССР. Госюриздат, 1962, стр. 31.

союзной республики в одностороннем порядке выйти из Союза логически вытекает и право Союза своим решением исключить республику, не подчиняющуюся Конституции Союза[38].

Советская теория конституционного права отвергает всякую возможность «изгнания» союзной республики из состава СССР, поскольку суверенность членов Союза проявляется, в частности, в том, что они не могут быть никем исключены из состава федерации[39].

В связи с трактовкой ст. 17 Конституции СССР иногда ставится вопрос: не может ли Союз ССР лишить союзную республику права выхода односторонним изменением Конституции СССР, исключив из нее эту статью.

Известно, что ст. 6 Контитуции СССР 1924 г. предусматривала, что для изменения, ограничения или отмены права выхода союзных републик из состава СССР требуется согласие всех союзных республик, входящих в СССР. Конституция СССР 1936 г. такого правила формально не предусматривает. В ст. 146 указывается, что изменения Конституции СССР производятся по решению Верховного Совета СССР, принятому большинством не менее двух третей голосов каждой из его палат.

Однако в литературе справедливо отмечалось, что это общее правило не должно распространяться на ст. 17 Конституции СССР, которая не может быть изменена или аннулирована без согласия всех союзных республик[40]. Этот вывод основывается на толковании ст. 13 Конституции СССР, устанавливающей, что Союз ССР есть союзное государство, основанное на добровольном объединении равноправных союзных социалистических республик, а также на признании бес-

---

[38] Ю. П. Бровка. Международная правосубъектность БССР. Минск, Изд-во «Наука и техника», 1967, стр. 80—81.

[39] Это обстоятельство справедливо подчеркивает в своих работах целый ряд советских юристов-международников и государствоведов. См., например: Л. А. Есаян. К вопросу о правовой природе взаимоотношений независимых советских республик до образования СССР. «Научные труды Ереванского гос. ун-та», 1961, № 73, стр. 10; Р. Тургунбеков. Конституционные основы суверенитета Киргизской ССР, Фрунзе, 1959, стр. 67.

[40] В. Ф. Коток. Референдум в системе социалистической демократии. Изд-во «Наука», 1964, стр. 127.

срочного характера Договора об образовании СССР 1922 г.

Анализ характера и особенностей суверенных прав Союза ССР и союзных республик связан также с выяснением вопроса о том, могут ли эти права изменяться в процессе развития союзного государства.

По этому поводу имеются различные точки зрения. Одни ученые считают, что суверенные права являются абсолютно неизменными, раз навсегда данными и в своем объеме не могут изменяться. Такую позицию, в частности, занимает Б. Л. Манелис, указывающий, что суверенные права Союза ССР и союзных республик не могут изменяться, поскольку при каком-либо изменении их объема будет невозможно осуществление самого суверенитета [41].

Другие ученые допускают возможность расширения или сужения суверенных прав.

Нам представляется, что правильнее было бы исходить из того, что некоторые изменения в объеме суверенных прав возможны, но только в определенных пределах, иначе будет разрушен сам принцип суверенитета. Здесь очень важно вспомнить о философской категории «меры», требующей для данного качества и определенной количественной характеристики.

В практике советского государственного строительства бывали факты, связанные с определенным изменением в объеме суверенных прав союзных республик. Это можно проследить на примере внешних сношений. До 1944 г. союзные республики не имели права осуществлять непосредственные сношения с иностранными государствами. Однако это вовсе не означало, что они не обладали тогда суверенитетом. Как правильно отмечал И. Д. Левин, «право внешних сношений, предоставленное суверенным союзным республикам, еще полнее, чем раньше, раскрывает суверенную природу союзных республик, поскольку оно расширяет объем полномочий, на деле осуществляемых (а не только находящихся в потенциальном обладании) союзными республиками в рамках советской федерации» [42].

---

[41] Б. Л. Манелис. Единство суверенитета СССР и союзных республик. «Советское государство и право», 1964, № 7.

[42] И. Д. Левин. Суверенитет, стр. 329.

Несомненный интерес представляет выяснение соотношения суверенных прав и компетенции в Советском союзном государстве. В литературе имеется немало высказываний о том, что суверенные права и компетенция государства — это одно и то же [43].

Такая позиция неизбежно приводит к чрезмерному расширению понятия суверенных прав. В действительности они вовсе не включают и не могут включать всех полномочий, относящихся к ведению СССР или союзных республик. Кроме того, как будет показано в дальнейшем, понятие компетенции охватывает не только права, но и обязанности соответствующих субъектов, чего нельзя сказать о понятии суверенных прав.

Иногда высказывается также соображение о том, что суверенные права составляют не всю компетенцию, а лишь ее «ядро» [44]. Но такая формулировка носит скорее характер образного выражения, чем юридического определения.

Конечно, суверенитет и суверенные права государства — необходимая предпосылка для установления и закрепления его компетенции. Однако это не означает, что суверенные права представляют собой «ядро» компетенции, поскольку последняя вовсе не носит такого всеобъемлющего характера, которое ей в данном случае придается. Да и само отнесение суверенных прав к «ядру» компетенции по существу ничего не дает.

Как нам представляется, важно подчеркнуть другое: суверенитет Союза ССР и суверенитет республик в одинаковой мере служат целям обеспечения интересов Союза в целом и интересов каждой союзной республи-

---

[43] С. А. Раджабов. Таджикская ССР — суверенное Советское государство. Душанбе, 1957, стр. 248; М. Н. Кривушин. Суверенитет союзных республик и дальнейшее расширение их прав. «Ученые записки Кабардино-Балкарского ун-та», 1959, вып. 5, стр. 93; С. М. Равин. Принцип федерализма в советском государственном праве. Изд-во ЛГУ, 1961, стр. 58—59; А. Ш. Туганбаев. Казахстан — суверенное Советское государство. Алма-Ата, 1946, стр. 26—30; В. К. Дябло. Государственный суверенитет и его реализация в процессе создания и укрепления молдавской государственности. «Ученые записки Кишиневского ун-та», 1965, т. 79, стр. 45.

[44] С. Я. Ошеров. Союзная республика в социалистической федерации. Юриздат, 1948, стр. 94; А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Указ. соч., стр. 147.

ки. Разграничение компетенции между Союзом и республиками связано с осуществлением суверенитета, отвечает тем же целям, но имеет свою правовую специфику. Следовательно, государственный суверенитет и суверенные права не могут сводиться к компетенции или быть ей тождественны. Неправильно также включать суверенные права в компетенцию государства, хотя бы даже в качестве ее «ядра». Суверенитет государства имеет определяющее значение. Это такой качественный признак государства, который остается (в пределах существования данного государства) неизменным и проявляется в совокупности определенных суверенных прав. Компетенция же государства подвижна, в зависимости от конкретно-исторических условий она может в той или иной степени быть разделена между федерацией и ее субъектами. Вот почему советское конституционное законодательство выделяет суверенные права Союза ССР и союзных республик, посвящая им специальные статьи, и отдельно предусматривает компетенцию союзного государства и союзных республик.

Таким образом, хотя между суверенитетом государства, его суверенными правами и компетенцией существует тесная связь, нельзя не видеть между ними и определенных различий. Именно это обстоятельство имеет существенное значение для конституционного регулирования разграничения компетенции СССР и союзных республик.

ПОНЯТИЕ КОМПЕТЕНЦИИ В СОВЕТСКОМ СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Чтобы выяснить соотношение компетенции СССР и союзных республик, очевидно, целесообразно прежде всего уточнить, что́ именно следует понимать под компетенцией применительно к государству. Это тем более важно, что ни в законодательстве, ни в литературе нет достаточно полной характеристики всех элементов, составляющих компетенцию государства.

Конституция СССР и Конституции союзных республик не содержат какого-то единого понятия компетенции. В них применяются такие термины, как «ведение», «право», «компетенция», которые, на наш взгляд, нельзя отождествлять.

Нет достаточно развернутого определения компетенции государства и в работах государствоведов [45].

Под компетенцией обычно понимается совокупность полномочий. Самое общее определение компетенции, которое можно дать применительно к конституционному праву, это — предметы ведения, круг полномочий, а также территориальные пределы этих предметов ведения и полномочий. Такое определение, повторяем, лишь в самой общей форме охватывает компетенцию как государства, так и отдельного государственного органа.

Однако компетенция государства и государственного органа — это вовсе не одно и то же. Конечно, они между собой теснейшим образом связаны. Эта связь выражена в ст. 14 Конституции СССР (и в аналогичных статьях Конституций союзных республик), где сказано: «Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежат...» Отсюда очевидно, что компетенция государства находит свое осуществление в деятельности высших органов власти и органов государственного управления. Вместе с тем нельзя не видеть существующих между ними определенных различий.

Попытаемся рассмотреть более подробно, в чем же состоят юридические различия между компетенцией государства и государственного органа.

Прежде всего Советское государство (здесь и в дальнейшем мы имеем в виду как Союз ССР, так и союзные республики) может осуществлять свои отдельные полномочия не только через высшие органы государственной власти и органы государственного управления, но и путем использования такого института непосредственной демократии, как референдум (всенародный опрос). Возможность проведения референдума прямо предусмотрена Конституцией СССР и Конституциями союзных республик. Таким образом, можно пред-

---

[45] Отдельные авторы, особенно за последние годы, высказали по этому вопросу немало интересных соображений. См., например: Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство. Изд-во МГУ 1967; А. Н. Чирикина. Конституционные основы компетенции союзной республики. Автореф. канд. дисс. Саратов, 1966.

ставить себе случаи, когда компетенция государства осуществляется путем непосредственного волеизъявления народа[46], а не через государственные органы.

Далее, когда идет речь о компетенции государства, то всегда имеется в виду один субъект права. В нашей стране — это Союз ССР, или союзная республика, или АССР. Когда же мы касаемся компетенции органов государства, то очевидно, что их количество очень велико, а правовое положение крайне разнообразно.

Реализуя компетенцию государства, сами органы вступают в правовые отношения друг с другом. При этом один орган (вышестоящий) обязывает другой (нижестоящий) осуществлять определенные действия и вправе в определенных случаях отменить изданные нижестоящим органом акты. Следовательно, хотя органы государства реализуют компетенцию государства совместными усилиями, они в то же время находятся в определенных взаимоотношениях друг с другом и по своему правовому положению не равнозначны. Кроме того, если в реализации компетенции государства участвуют многочисленные органы, то далеко не все они выступают от имени государства в целом. От имени всего государства вправе выступать лишь высшие органы государственной власти — Верховный Совет и Президиум Верховного Совета, а также Правительство.

Компетенция государственных органов по отношению к компетенции государства носит производный характер. Обладая изначальной компетенцией, государство распределяет ее между своими органами таким образом, чтобы они работали слаженно и представляли собой единый механизм, осуществляющий функции государства. Разумеется, государство не может наделить свои органы компетенцией, которая превышала бы компетенцию самого государства.

Нужно отметить еще одно немаловажное обстоятельство, касающееся компетенции союзных республик и их государственных органов.

На протяжении истории развития Советского союзного государства компетенция органов союзных респуб-

---

[46] Подобное изложение теории и практики проведения референдумов см.: В. Ф. Коток. Референдум в системе социалистической демократии.

лик неоднократно изменялась под влиянием целого ряда факторов политического, экономического и культурного характера с учетом, конечно, национальных моментов.

Поскольку союзные республики входят в состав СССР, являются субъектами федерации, вопрос о расширении их прав, естественно, может и должен окончательно решаться общесоюзными высшими органами государственной власти. Иными словами, Союзу ССР принадлежит «компетенция компетенции», т. е. право в установленном порядке изменять компетенцию СССР, а вместе с тем и компетенцию союзных республик. При этом решения федерации о расширении (или изменении) компетенции союзных республик, принимаемые Верховным Советом СССР как высшим органом государственной власти на всей территории СССР, выражают согласие на это самих союзных республик.

В соответствии с такими изменениями определяется затем компетенция государственных органов республики.

Отдельные авторы считают, что, поскольку из ст. 146 Конституции СССР вытекает также право Союза ССР вносить изменения в разграничение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, целесообразно, чтобы это делалось только с согласия всех союзных республик[47].

С такой точкой зрения согласиться нельзя. Теория и практика советского конституционного права исходят из того, что Союз ССР вправе вносить необходимые изменения в ст. 14 Конституции СССР без получения особого согласия союзных республик. Но эти изменения, конечно, должны осуществляться лишь в определенных пределах, так как иначе это может привести к потере союзными республиками самого качества суверенных государств.

Может возникнуть также вопрос о том, кто́ именно уполномочен конкретно определять компетенцию тех или других государственных органов.

Из изложенного очевидно, что компетенция органа устанавливается вышестоящими органами. Только Вер-

---

[47] Л. В. Радвогин. Киргизская ССР — форма советской национальной государственности, Фрунзе, 1967, стр. 135.

ховный Совет Союза ССР или союзной республики, как верховные представительные учреждения, выражающие волю народа всего Союза ССР или союзной республики и сосредоточивающие в своих руках всю полноту государственной власти, могут сами устанавливать свою компетенцию. Другие же государственные органы (министерства, государственные комитеты, исполкомы местных Советов и т. д.) наделяются необходимой компетенцией либо Советами, либо вышестоящими органами государственного управления.

В литературе высказана точка зрения, согласно которой компетенция государства в отличие от компетенции его органов может определяться только в конституционном порядке [48].

На наш взгляд, такое категорическое утверждение нуждается в определенных коррективах. Дело в том, что Конституция СССР и Конституции республик не могут и не должны предусматривать исчерпывающее закрепление компетенции государства. Они устанавливают лишь наиболее важные и принципиальные положения, получающие затем в соответствии с конституционными нормами свое развитие в основах законодательства и других законодательных актах.

Практика знает немало примеров того, как содержащиеся в конституциях отдельные полномочия Союза ССР или союзных республик получали затем свое развитие в текущем законодательстве. Не рассматривая подробно этот вопрос, хотелось бы лишь отметить, что, к сожалению, в практике до сих пор иногда компетенция СССР и союзных республик уточняется (и часто довольно существенно) не путем издания законодательных актов, а путем принятия правительственных постановлений и распоряжений, связанных с передачей на разрешение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства. Между тем в интересах укрепления социалистической законности и обеспечения необходимой стабильности и авторитета конституционных актов Советского государства было бы, очевидно, более правильным, закрепляя основы компетенции СССР и союзных республик в конституциях, осуществлять всякого рода меры по даль-

---

[48] А. Н. Чирикина. Указ. соч., стр. 9

нейшему уточнению и развитию этих основных положений исключительно в законодательном порядке. Так как принимаемые Верховным Советом СССР основы законодательства по отдельным отраслям права и управления играют важную роль, именно в них, исходя из конституционных норм, должны содержаться подробно разработанные положения, относящиеся к компетенции СССР или союзных республик применительно к данной отрасли законодательства или управления.

Рассматривая юридические формы выражения компетенции, нельзя не отметить и того факта, что компетенция государства (в отличие от компетенции органа) может быть закреплена также и договором. Известно, что принятый в 1922 г. I Всесоюзным съездом Советов Договор об образовании СССР определил основы компетенции Союза ССР, которые затем (с определенными уточнениями) вошли в Конституцию СССР 1924 г., а затем и в Конституцию 1936 г.

Мотивы заключения этого Договора обусловлены единством политических стремлений и общностью интересов советских республик, получивших наиболее полное обеспечение в организации и деятельности Союза ССР. Договор этот характеризуется глубоко демократическим источником своего создания, так как он явился результатом свободного и добровольного волеизъявления каждой союзной республики, сохранившей за собой неограниченное право расторжения Договора.

Что касается того, действует ли этот Договор сейчас, то следует иметь в виду его бессрочный и непрерывный характер. Текст Договора не воспроизводится в Конституции СССР 1936 г., но это вовсе не означает его аннулирования. Очевидно, что Конституция СССР 1936 г., исходя из факта неограниченного срока действия этого Договора, руководствуется его важнейшими положениями. Однако, чтобы подчеркнуть бессрочность его действия, было бы целесообразно в Конституции СССР сделать на него ссылку или даже воспроизвести его текст. Это, как справедливо указывалось в специальной литературе, еще более подчеркнет глубоко демократическую правовую основу организации СССР [49].

---

[49] С. М. Равин. Принцип федерализма в советском государственном праве; В. Ф. Коток. О предмете и источниках конститу-

Подводя итоги изложенному, следует сказать, что хотя компетенция государственного органа производна от компетенции государства, между ними не может быть тождества. Отсюда вытекает необходимость четко определить понятие компетенции государства и выяснить ее специфику.

Как нам представляется, под компетенцией государства следует понимать предметы его ведения (т. е. те или другие сферы общественной жизни и методы воздействия на эти сферы), а также конкретные полномочия, необходимые для реализации предметов ведения данного государства.

Компетенция определяется самим государством и получает свое юридическое выражение в его конституции, а также частично в текущем законодательстве (прежде всего в Основах законодательства).

А. Н. Чирикина предложила следующее определение: «Компетенция союзной республики есть правовая основа деятельности республики, определяемая социалистической собственностью на орудия и средства производства, государственным и национальным суверенитетом, закрепленная в форме прав и обязанностей в Конституции СССР и Конституциях союзных республик, с помощью которой выражается суверенитет, осуществляются задачи и функции республики в целях всестороннего развития национальной государственности»[50].

Совершенно правильна мысль автора о том, что необходимой предпосылкой компетенции союзной республики (как, видимо, и всякого социалистического государства) являются государственный суверенитет, социалистическая собственность на орудия и средства производства, государственная власть, выражающая волю всего советского народа, и др. Однако с утверждением о том, что компетенция составляет «правовую основу» деятельности государства, согласиться нельзя. Понятие «правовой основы» деятельности того или иного государства, с нашей точки зрения, значительно шире. Оно охватывает гораздо более широкий круг вопросов, чем понятие компетенции. Определение «правовая основа государства»

ционного права социалистических стран; «Конституционное право социалистических стран». Изд-во АН СССР, 1963, стр. 89

[50] А. Н. Чирикина. Указ. соч., стр. 7.

может быть с гораздо большим основанием отнесено к конституции государства, выражающей и закрепляющей все основные стороны общественно-политической жизни. Компетенция государства, с нашей точки зрения, это один из институтов конституционного права, одна из сторон правового статуса государства.

В определении, данном А. Н. Чирикиной, говорится о закреплении компетенции в форме прав и обязанностей только в конституционных актах. Но на практике компетенция СССР и республики находит свое юридическое выражение не только в конституциях. Компетенция СССР и союзных республик может возникать также и в результате издания новых законов [51]. Кроме того, в понятие компетенции могут входить как права, являющиеся в то же время обязанностями, так и только права или только обязанности [52].

А. Н. Чирикина, разграничивая понятие компетенции и субъективных прав, считает, что компетенция в то же время является предпосылкой прав республики. В действительности же дело обстоит не так. Компетенция не может рассматриваться в качестве юридической предпосылки субъективных прав, поскольку сами они входят как составная часть в понятие компетенции. Следовательно, нельзя считать, что одно вытекает из другого. Это легко подтвердить примером. Согласно Конституции, союзные республики имеют право управлять делом социального обеспечения. Но такое их субъективное право не является производным от компетенции, а входит в нее.

В литературе уже не раз указывалось на возможность существования субъективных прав и до возникновения юридических фактов. Иными словами, субъективные права могут иметь место и вне конкретных правоотношений [53].

---

[51] Подробнее см.: Д. Л. Златопольский. Государственное устройство СССР, стр. 136—137.

[52] Подробнее см.: Б. М. Лазарев. О компетенции органа Советского государства. «Советское государство и право», 1964, № 10.

[53] Это убедительно показано в работах целого ряда ученых. См.: Д. А. Керимов. Обеспечение законности в СССР. Госюриздат, 1956, стр. 26; Ц. А. Ямпольская. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. «Вопросы Советского государства и права. 1917—1957 гг.» Изд-во АН СССР, 1959, стр. 159—

Каковы же наиболее существенные элементы, которые в своей совокупности составляют компетенцию государства?

При определении компетенции государства обязательно должны указываться:

а) сферы общественной жизни, в которых осуществляется деятельность государства (в данном случае Союз ССР или союзные республики);

б) функции, которые СССР или союзные республики осуществляют применительно к той или иной сфере общественной жизни, что имеет особенно существенное значение для решения вопроса о разграничении полномочий СССР и союзных республик как субъектов федерации (так, согласно ст. 14 Конституции СССР, Союз ССР осуществляет управление банками, промышленными и сельскохозяйственными учреждениями и предприятиями, а также торговыми предприятиями общесоюзного значения; в то же время в отношении промышленности и строительства союзно-республиканского подчинения Союз ССР осуществляет только общее руководство);

в) конкретные властные полномочия, необходимые для осуществления соответствующих функций[54] (говоря о полномочиях государства, мы имеем в виду, например, такие полномочия СССР, как утверждение изменений границ между союзными республиками, утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик, установление народнохозяйственных планов СССР, утверждение государственного бюджета СССР и т. д.);

г) территориальные пределы деятельности данного государства (очевидно, что компетенция СССР как союзного государства распространяется на всю его территорию; компетенция союзной республики охватывает соответственно территорию союзной республики, включая входящие в ее состав АССР).

Если суммировать все эти моменты, то можно сказать, что компетенция государства, составляя один из

176; М. С. Строгович. Развитие прав личности в период строительства коммунизма. «Развитие прав граждан СССР и усиление их охраны на современном этапе коммунистического строительства». Саратов, 1962, стр. 16—17, и др.

[54] См.: Б. М. Лазарев. Указ. соч., стр. 54.

важных институтов советского конституционного права и основываясь на наличии объективных условий, представляет собой законодательное закрепление:

определенных областей общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства;

функций, осуществляемых государством применительно к этим областям;

конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления.

Такое определение позволяет проследить, в каком направлении изменяются предметы ведения СССР и союзных республик, а также какие именно функции применяются Союзом ССР или союзными республиками при регулировании вопросов, относящихся к различным сферам общественной жизни.

ВИДЫ ПОЛНОМОЧИЙ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Выяснив общее определение компетенции применительно к Советскому союзному государству, мы можем теперь остановиться на видах соответствующих полномочий, относящихся к ведению СССР и республик.

Действующие конституции не содержат какой-то строго определенной классификации таких полномочий. Они перечислены в конституциях в алфавитном порядке, без соблюдения какой-либо определенной последовательности применительно к тем или другим сферам общественной жизни. Что касается литературы по советскому конституционному (государственному) праву, то в ней характеристика и классификация полномочий, относящихся к ведению СССР и союзных республик, дается по-разному.

Преобладающее большинство авторов подразделяет эти полномочия на группы, каждая из которых охватывает соответствующие области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства [55]. Од-

---

[55] «Советское государственное право». Госюриздат, 1948, стр. 247—250; Я. Н. Уманский. Советское государственное право, стр.

нако такая классификация не дает единообразного решения вопроса, поскольку и число групп таких полномочий у разных авторов различно.

Д. Л. Златопольский исходит при классификации полномочий Союза ССР и союзных республик из основных функций социалистического государства. Это дает возможность положить в основу исследования компетенции объективный критерий, поскольку функции государства проявляются в конкретной деятельности его государственных органов, осуществляющих принадлежащие им полномочия. Но, как указывает сам автор, здесь создается довольно сложное положение, так как некоторые полномочия СССР имеют универсальный характер, а потому исполнение каждого из них означает осуществление либо всех, либо целого ряда функций государства [56]. Это, естественно, создает определенные трудности при рассмотрении отдельных полномочий СССР и союзных республик.

Помимо классификации компетенции по группам однородных полномочий (или по функциям) существует другая возможность — исследовать компетенцию в зависимости от видов полномочий СССР и союзных республик, т. е. исключительные полномочия СССР или союзных республик и их совместные полномочия. Именно такое решение было дано в 1931 г. Г. С. Гурвичем, а затем А. И. Лепешкиным в «Курсе Советского государственного права» [57].

Как нам представляется, такой подход, когда компетенция рассматривается исходя из существующих федеративных связей между Союзом ССР и союзными республиками, является наиболее правильным. Он позволяет более четко отразить федеративную природу Советского социалистического государства, а также глубже проанализировать существующую практику государственного строительства. При этом вовсе не исключается, а, как мы покажем в дальнейшем, даже предполагается

168—169, 176—177; С. М. Равин. Развитие советского федерализма. «40 лет советского права (1917—1957)», т. II. Изд-во ЛГУ, 1957, стр. 71, и др.

56 Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство, стр. 227—230.

57 Г. С. Гурвич. О Советском Союзе. М., 1931; А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. Указ. соч.

рассмотрение компетенции в связи с основными внутренними и внешними функциями Советского государства [58].

Исходя из изложенного, по нашему мнению, следует различать исключительную компетенцию СССР, сферы совместной компетенции СССР и союзных республик и исключительную компетенцию союзных распублик.

Исключительная компетенция СССР определяет сферу деятельности только общесоюзных органов, регулирование которой осуществляется общесоюзными актами. Это значит, что по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции СССР, союзные республики могут принимать свои правовые акты только тогда, когда они прямо уполномочены на это общесоюзным законодательством и при этом только в тех пределах, которые установлены последним.

Естественно, что вопросы, отнесенные к исключительной компетенции Союза ССР, обусловлены суверенным характером СССР и имеют особо важное значение для успешного осуществления задач коммунистического строительства и обеспечения обороны страны.

В Договоре об образовании СССР и в Конституции СССР 1924 г. вопросы, составлявшие исключительную компетенцию СССР, были достаточно четко выделены. В Конституции СССР 1936 г. они содержатся в ст. 14, но эта статья включает и ряд полномочий, относящихся к совместной деятельности Союза ССР и союзных республик, на что уже обращалось внимание в литературе. Так, С. М. Равин указывал на необходимость изменения формулы ст. 14 Конституции СССР с тем, чтобы она гласила: «Исключительному ведению Союза Советских Социалистических Республик...» [59]

Хотя мы не можем согласиться с доводами С. М. Равина, поскольку он и в данном случае отождествляет компетенцию СССР с суверенными правами СССР, тем не менее предложение о выделении в Конституции Союза ССР исключительных полномочий СССР заслужи-

---

[58] Такого рода попытка применительно к компетенции Киргизской ССР предпринята А. В. Радвогиным в работе «Киргизская ССР — форма советской национальной государственности», стр. 132—180.

[59] С. М. Равин. Принцип федерализма в советском государственном праве, стр. 69.

вает несомненного внимания, так как это, в частности, позволило бы более четко определить круг общесоюзных законодательных актов, принятие которых относится к исключительному ведению СССР.

Сферы совместной компетенции Союза ССР и союзных республик охватывают целый ряд отраслей законодательства и управления, где органы СССР и органы союзных республик взаимодействуют, причем это взаимодействие имеет совершенно определенные, четко выраженные правовые и организационные формы. Обычно в учебной и научной литературе говорится о «совместной компетенции» СССР и союзных республик. Однако термин «совместная компетенция» представляется нам крайне неудачным, могущим породить различные неправильные толкования. Трудно себе представить, что в данном случае два субъекта (СССР и союзная республика) осуществляют в одной и той же области одинаковые полномочия, а именно такое представление логически вытекает из указанного термина. Поэтому было бы более правильным, очевидно, говорить не о «совместной компетенции», а о сферах (или областях) совместной компетенции Союза ССР и союзных распублик, имея в виду различный объем их полномочий. Причем первостепенное значение, конечно, имеют полномочия союзных органов, поскольку им принадлежит решающая роль в регулировании соответствующих общественных отношений.

Союз ССР в лице своих высших органов государственной власти и управления осуществляет общее руководство, под которым следует понимать установление основных направлений развития народного хозяйства и социально-культурного строительства, выработку единой экономической и технической политики, определение принципов советского законодательства, создание научно-организационных основ управления, контроль за руководимыми отраслями управления и т. д. Непосредственное же руководство, а также оперативно-производственное и хозяйственное управление в отраслях народного хозяйства, социально-культурного и государственного строительства, составляющих сферу совместной компетенции СССР и союзных республик, осуществляется союзными республиками в лице их соответствующих государственных органов. Это находит свое юридическое выражение

в издании союзными республиками своих кодексов или других законодательных актов в соответствии с изданными Союзом ССР основами законодательства по отдельным отраслям права или управления.

В отношении отраслевых органов государственного управления, носящих союзно-республиканский характер, применяется двойное подчинение республиканских органов, представляющее собой конкретное выражение ленинского принципа демократического централизма. «„Двойное" подчинение, — писал В. И. Ленин,— необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия. Земледелие в Калужской губернии не то, что в Казанской. То же относится ко всей промышленности. То же относится ко всему администрированию или управлению. Не учитывать во всех этих вопросах местных отличий значило бы впадать в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы»[60]. Осуществление двойного подчинения способствует предотвращению как неоправданной чрезмерной централизации, так и всякого рода проявлений местничества в союзных республиках.

Примат союзных органов носит объективный характер и выражает глубокую заинтересованность всех союзных республик в успешном разрешении общефедеративных задач, без чего не может быть обеспечено полное и всестороннее развитие республик в рамках единого союзного государства. При этом нужно обязательно иметь в виду, что социалистическая собственность на орудия и средства производства, будучи экономической основой СССР, создает необходимую общность интересов трудящихся всех национальностей. Она является материальной базой для социалистического планирования народного хозяйства и осуществления в масштабе СССР других важнейших мероприятий, направленных на развитие социалистической экономики и повышение материального благосостояния и культурного уровня советского народа.

При рассмотрении этого вида компетенции СССР и союзных республик возникает закономерный вопрос: мо-

---

[60] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 45, стр. 198.

жет ли Союз ССР в лице своих органов управления (министерств или ведомств СССР) взять на себя осуществление в определенной сфере управления тех функций, которые должны выполняться союзной республикой.

Это не абстрактно-теоретический вопрос. Он имеет и практическое значение, поскольку ряд союзно-республиканских министерств СССР осуществляет на территории некоторых союзных республик непосредственное руководство в отдельных отраслях промышленности, строительства и административного управления. Так, на территории РСФСР руководство многими отраслями управления сосредоточено сейчас непосредственно в союзно-республиканских министерствах СССР. «Мы считаем,— говорил на сессии Верховного Совета СССР депутат Герасимов К. М.,— что в Российской Федерации, для того чтобы обеспечить минимальное количество звеньев управления, нет необходимости по ряду отраслей создавать параллельно союзные и распубликанские министерства» [61].

С точки зрения экономической целесообразности, экономии средств, более четкой и оперативной организации деятельности управленческого аппарата, такая практика имеет определенные преимущества.

Но не ущемляются ли при этом права союзных республик, не происходит ли искусственное ограничение их компетенции?

Представляется, что в принципе такая практика не может рассматриваться как какое-то ограничение или ущемление прав союзных республик. В ней конкретно проявляется осуществляемое в определенной форме тесное сотрудничество между Союзом и республикой в отдельных отраслях управления, составляющих сферу их совместной деятельности.

Если исходить из юридических критериев, то в данном случае можно говорить о делегировании союзной республикой союзно-республиканским органам СССР определенных полномочий по осуществлению на ее территории управления в отдельной отрасли.

---

[61] «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)». Стеногр. отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1965, стр. 106.

Такое делегирование с точки зрения юридической вполне возможно и допустимо. Однако следует сделать несколько оговорок.

Прежде всего при переходе конкретных функций управления к органам СССР должно иметься четко выраженное согласие самой республики.

Такое согласие находит свое конституционное отражение в статье Конституции республики, предусматривающей перечень союзно-республиканских министерств данной республики (ст. 54 Конституции РСФСР и аналогичные статьи Конституций других союзных республик). Верховный Совет союзной республики исключает из этого перечня те министерства, функции которых передаются одноименным министерствам СССР.

Кроме того, неправильно было бы считать, что в данном случае союзная республика полностью утрачивает свою компетенцию в соответствующей области. Дело в том, что согласие республики на упразднение того или иного союзно-республиканского министерства вовсе не означает отказа от реализации ее компетенции в данной отрасли управления. И вообще отказаться от реализации предусмотренной Конституцией компетенции нельзя, поскольку речь идет о суверенном государстве, каким является союзная республика.

Отсюда следует, на наш взгляд, неоспоримый вывод о том, что высшие органы государственной власти и органы государственного управления союзной республики в лице ее Верховного Совета, Президиума Верховного Совета и Правительства вправе рассматривать и разрешать определенные вопросы, относящиеся к той отрасли управления, непосредственное руководство которой с согласия республики осуществляется союзно-республиканским министерством или ведомством СССР. В частности, республиканские органы могут принимать в необходимых случаях нормативные акты, устанавливающие меры по улучшению работы предприятий и учреждений данной отрасли, заслушивать доклады о состоянии этой отрасли, проводить республиканские совещания руководящих работников и т. п.

Таким образом, в определенных случаях, особенно в целях сокращения численности управленческого аппарата, а также устранения ненужного параллелизма и дублирования в деятельности одноименных министерств

СССР и союзной республики, может быть признано целесообразным передать отдельным союзно-республиканским министерствам СССР осуществление соответствующих функций на территории союзной республики при наличии юридически выраженного на это согласия самой республики. Однако такая передача должна носить исключительный характер, вызываться определенными объективными условиями и быть научно обоснованной. При этом упразднение некоторых министерств вовсе не означает, что прекращаются соответствующие полномочия высших органов государственной власти и правительства данной республики. Хотя в союзной республике может и не быть отдельных отраслевых аппаратов, функции которых берут на себя соответствующие министерства СССР, тем не менее сама республика вовсе не лишается соответствующей компетенции.

Перейдем теперь к характеристике исключительной компетенции союзных республик. Она устанавливает сферу деятельности по законодательству и управлению только республиканских органов. Это значит, что общесоюзные органы не вправе вмешиваться в решение вопросов, составляющих исключительную компетенцию союзных республик как суверенных государств. В самом деле, если допустить, что союзные республики не обладают такой исключительной компетенцией, то тогда по существу утрачивается федеративный характер Союза ССР, а союзные республики теряют свой государственный статус с присущим им суверенитетом.

Характеризуя три указанных вида компетенции, существующих в Советском союзном государстве, вместе с тем нельзя не отметить того, что грани между ними подвижны, что они могут изменяться и в действительности изменяются в зависимости от конкретных исторических условий развития советского общества и государства.

Такие изменения, связанные, в частности, с расширением компетенции союзных республик, осуществляются обычно по инициативе общефедеральных органов.

Огромные успехи в развитии экономики и культуры союзных республик позволили после XX съезда КПСС провести крупные мероприятия, направленные на расширение компетенции союзных республик в области управления народным хозяйством, планирования, капитально-

го строительства, финансирования, труда и заработной платы, законодательства, правосудия и руководства работой судебных учреждений и т. д. Все эти меры проводились в жизнь Верховным Советом СССР и другими высшими государственными органами Союза ССР на основе решений XX—XXIII съездов партии и пленумов ЦК КПСС.

Таким образом, сама федерация — в лице ее высших органов государственной власти — проявляет инициативу в расширении компетенции союзных республик, передает в их ведение новые полномочия, составлявшие ранее исключительную компетенцию СССР.

Подобные отношения между федерацией и ее субъектами возможны только в условиях социалистического строя. Вся практика буржуазных союзных государств свидетельствует о совершенно ином положении, когда государственные органы федерации всячески ущемляют права членов федерации и, применяя различные правовые способы и средства финансового давления, добиваются того, чтобы поставить субъектов федерации в еще бóльшую зависимость от центральной власти. Этот процесс настолько очевиден, что его вынуждены признать даже сами буржуазные ученые и политические деятели[62].

Одна из особенностей исключительной компетенции СССР и союзных республик состоит также в том, что общефедеративные и республиканские органы не только не противостоят друг другу, а, наоборот, постоянно сотрудничают. Это вытекает из самой природы советской социалистической федерации, представляющей собой добровольное объединение суверенных и равноправных союзных республик и создающей неограниченные возможности для взаимопомощи народов, взаимного обмена опытом, повседневного плодотворного сотрудничества советских народов, в частности по государственной линии[63].

---

[62] Интересна таблица, составленная американским юристом В. Райкером, показывающая степень централизации основных функций правительства в федеральной системе США (W. Riker. Federalisme: Origin, Operation, Significance. Boston — Toronto, 1964, p. 83).

[63] Опыт деятельности органов СССР и союзных республик по руководству взаимопомощью советских народов всесторонне рассмотрен в монографии М. А. Биндера «Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов».

Союзные республики принимают самое разнообразное участие в осуществлении полномочий, относящихся к исключительной компетенции СССР. Такое участие проводится не только путем предусмотренного в Конституции СССР представительства союзных республик в высших органах государственной власти и управления СССР, их права пользоваться законодательной инициативой, осуществлять контроль и наблюдение за состоянием и управлением предприятий общесоюзного подчинения, но и в других формах, находящих свое выражение в повседневной деятельности Советов Министров союзных республик, их Госпланов и даже местных органов государственной власти.

Известно, например, что принятый в соответствии с Постановлением сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС Закон СССР «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» прямо предусмотрел участие союзных республик в осуществлении исключительной компетенции СССР по управлению промышленностью общесоюзного подчинения. Так, ст. 7 Закона возложила на Госпланы союзных республик разработку предложений по проектам плана производства продукции (кроме оборонной) на предприятиях общесоюзных министерств, находящихся на территории республики[64]. Эти предложения обсуждаются Советами Министров союзных республик, а затем вносятся на рассмотрение Правительства СССР. Таким образом, союзные республики имеют полную возможность принимать участие в установлении планов развития промышленности общесоюзного значения.

Участие союзных республик в управлении промышленностью общесоюзного подчинения вытекает из смысла Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства». Так, согласно этому Постановлению, Советы Министров союзных республик рассматривают разработанные министерствами и ведомствами проекты планов по всем предприятиям, задания на проектирование, реконструкцию

---

[64] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 39, ст. 558.

и расширение действующих предприятий, находящихся на территории республик, а также схемы развития и размещения на территории республик промышленных предприятий, и свои предложения представляют в Правительство СССР[65]. При этом было бы неправильным считать, что роль советских республик в управлении промышленностью союзного подчинения ограничивается только их участием в планировании. Речь идет о серьезном повышении ответственности союзных республик за развитие расположенных на их территории предприятий общесоюзного значения и расширении их инициативы в деле улучшения деятельности этих предприятий.

Можно было бы привести и целый ряд примеров, показывающих участие Союза ССР и его органов в осуществлении исключительной компетенции союзных республик.

Так, согласно Конституциям союзных республик, к их исключительной компетенции относится руководство делом бытового обслуживания населения. На первый взгляд может показаться, что союзные республики здесь действуют совершенно самостоятельно. В действительности же это совсем не так. Союз ССР оказывает громадную помощь союзным республикам в осуществлении их полномочий по бытовому обслуживанию населения. Достаточно сказать, что в последние годы ЦК КПСС и Совет Министров СССР неоднократно принимали постановления, предусматривающие необходимость оказания серьезной помощи союзным республикам в улучшении работы предприятий бытового обслуживания, обеспечение дальнейшего повышения уровня их механизации, выделение им необходимых материалов, оборудования, машин и т. д.[66]

---

[65] СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 154.

[66] Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 августа 1962 г. «О дальнейшем улучшении бытового обслуживания населения» (СП СССР, 1962, № 16, ст. 126) и от 26 августа 1967 г. «О мерах по дальнейшему развитию бытового обслуживания населения» (СП СССР, 1967, № 23, ст. 160); Постановления Совета Министров СССР от 15 мая 1965 г. «О мерах по улучшению работы предприятий бытового обслуживания населения» (СП СССР, 1965, № 13, ст. 94) и от 23 июня 1966 г. «Об оснащении предприятий бытового обслуживания населения современным оборудова-

Таким образом, наличие исключительной компетенции у Союза ССР в целом и у каждой союзной республики предполагает не только четкое разграничение сфер их деятельности, но и в определенной форме сотрудничество между ними.

Наибольшие возможности для согласованных совместных действий органов Союза ССР и союзных республик создаются в тех сферах законодательства и управления, которые Конституцией отнесены к их совместной деятельности. Здесь уже имеет место не просто то или иное участие в осуществлении исключительной компетенции, а совместная систематическая деятельность органов Союза ССР и союзных республик, которая принимает вполне определенные правовые и организационные формы.

Создание союзно-республиканских министерств или других союзно-республиканских органов управления позволяет наиболее полно обеспечить должное сочетание ведущей роли централизованного планового руководства с инициативой союзных республик, сочетание общегосударственных интересов с интересами субъектов советского федеративного государства.

Совместная деятельность органов СССР и союзных республик в различных сферах законодательства и управления вовсе не означает параллелизма и дублирования, смешения полномочий Союза ССР и союзных республик. Речь идет о достижении максимальной согласованности при условии сохранения преимущественной роли союзных органов.

Рассмотрев кратко виды полномочий СССР и союзных республик, мы можем перейти к выяснению тех принципов, которые лежат в основе их разграничения.

В условиях социалистического федеративного государства имеются все возможности для правильного, научно обоснованного размежевания компетенции Союза ССР в целом и входящих в его состав союзных республик.

В буржуазных федерациях, где сталкиваются противоречивые интересы различных членов федерации и где всегда существует опасность, что компетенция будет

нием, машинами, механизмами и инструментами («Известия», 25 июня 1966 г.).

использована наиболее сильными в экономическом отношении субъектами федерации в ущерб слабым, вопросы разграничения компетенции являются предметом самой острой и непрекращающейся борьбы. Именно компетенция служит там мерилом степени централизации той или иной федерации, масштабом для оценки прав ее субъектов.

В советской федерации отсутствуют какие бы то ни было анатагонистические противоречия в интересах как отдельных частей федерации, так и всей федерации и входящих в ее состав союзных республик. Сам характер и структура Советского союзного государства обеспечивают полную возможность разрешить проблему размежевания компетенции между Союзом ССР и союзными республиками наиболее целесообразным образом, гармонически сочетая интересы всего союзного государства с интересами государств-членов.

При этом в отличие от буржуазных федераций размежевание компетенции в СССР имеет в виду не только (и не столько) административно-политические права государства, сколько его творческую роль как хозяйствующего субъекта, как носителя права всенародной социалистической собственности, как руководителя и организатора всей народнохозяйственной жизни.

Хотя сама социалистическая природа Советского союзного государства создает прочную объективную основу для подлинно научного разграничения компетенции СССР и союзных республик, такое разграничение не достигается само собой, автоматически.

Не следует думать, что если в социалистической федерации устранены антагонистические противоречия и конфликты между интересами СССР и союзных республик, то вообще нет никаких противоречий при осуществлении их компетенции. Такой подход является крайне упрощенным и не имеет ничего общего с марксистско-ленинской трактовкой противоречий в социалистическом обществе. В действительности развитие социалистического общества происходит путем разрешения и преодоления различных противоречий, неизбежно возникающих в практике государственного и хозяйственного строительства.

Вот почему необходимы правильный учет интересов Союза ССР и союзных республик в политике, выра-

ботка наиболее целесообразных форм организации производства, планирования и управления народным хозяйством и культурой, а также надлежащее закрепление полномочий СССР и союзных республик в их конституциях.

В. И. Ленин подчеркивал, что жизнь учила нас соединять противоположности, но их можно соединять по-разному: либо так, что получится какофония, либо так, что получится симфония[67]. Это, в частности, означает необходимость на каждом этапе развития общества находить правильную меру сочетания общегосударственной централизации с самостоятельностью и инициативой союзных республик.

Коммунистическая партия всегда стремится отчетливо определить меру, необходимую при разграничении компетенции Союза ССР и союзных республик, тщательно учитывает накопленный опыт государственного и хозяйственного строительства. Под руководством партии были успешно преодолены как попытки осуществить излишнюю, ничем не оправданную централизацию в отдельных отраслях государственной жизни, так и всякого рода проявления местничества, преувеличение национальных особенностей республик, стремление к созданию замкнутого хозяйства под предлогом комплексного развития административно-хозяйственного района.

Обобщение и изучение практики осуществления компетенции СССР и союзных республик на основе Конституции СССР 1936 г. позволяют сделать определенные выводы о тех принципах, которые должны быть положены в основу научно обоснованного разграничения полномочий Союза ССР и союзных республик.

Конечно, в данном случае можно говорить только о самых общих принципах, последовательное осуществление которых на практике способствует предотвращению проявлений субъективизма и волюнтаризма, позволяет найти отвечающее объективным условиям общественного развития правильное соотношение компетенции СССР и союзных республик.

Представляется, что такими основными принципами могут быть признаны следующие:

---

[67] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 42, стр. 211.

1. *Органическая связь между суверенитетом Союза ССР и суверенитетом союзных республик.* В Советском союзном государстве, как мы уже ранее указывали, суверенитет Союза ССР и суверенитет союзных республик не противостоят друг другу, не существуют обособленно. Между ними имеется тесная органическая связь. Эта связь существует не на основе разделения суверенитета между СССР и союзными республиками, ограничения или ущемления суверенитета каждого из них, а на основе гармонического сочетания суверенитета СССР и союзных республик, предполагающего сохранение их самостоятельности и полноты власти. Без учета этого положения невозможно правильно определить компетенцию СССР и союзных республик, поскольку суверенитет государства претворяется на практике прежде всего путем реализации его компетенции.

В самом деле, если бы действовал только суверенитет СССР, то тогда при распределении компетенции между органами государства принимались бы во внимание одни общие интересы всех народов нашей страны. Но в современных условиях развития советской федерации, являющейся государственно-правовой формой разрешения национального вопроса, такое положение невозможно. Проведение его на практике означало бы явное забегание вперед и привело бы к грубому и ничем не оправданному ущемлению национальной государственности в СССР. И, наоборот, если бы действовал только суверенитет союзных республик, то не существовало бы Союза ССР, а была бы простая конфедерация объединенных договором республик, хотя и ставящая общие цели, но не обеспечивающая должным образом их осуществления государственно-правовыми средствами. Это также означало бы отказ от ленинских принципов советской федерации.

Вот почему обеспечить интересы как Союза ССР в целом, так и каждой союзной республики и правильно разделить компетенцию между ними можно только при тщательном учете и проведении в жизнь принципа гармонического сочетания суверенитета СССР и суверенитета союзных республик.

2. *Демократический централизм.* Являясь всеобъемлющим организационно-политическим принципом Советского государства, демократический централизм находит

свое выражение не только в структуре и деятельности государственного аппарата, но и в решении вопросов государственного устройства.

В построении Советского союзного государства этот принцип означает централизованное планирование и руководство целым рядом важнейших сторон государственной и хозяйственной жизни при одновременном всемерном учете Союзом своеобразия и запросов каждой республики и развитии максимальной самодеятельности самих республик в осуществлении задач и функций социалистического государства. Проводя централизацию в основных коренных вопросах коммунистического строительства, Союз ССР вместе с тем всячески поддерживает творческую инициативу республик и оказывает им всемерную помощь.

Принцип демократического централизма сыграл немалую роль в непрерывно растущем укреплении СССР, в развитии дружбы народов и усилении их единства.

В. И. Ленин писал, что «противники централизма постоянно выдвигают автономию и федерацию, как средства борьбы со случайностями централизма»[68].

Однако демократический централизм нисколько не исключает автономию и федерацию. По В. И. Ленину, «федерация, если она проведена в разумных, с экономической точки зрения, пределах, если она основывается на серьезных национальных отличиях, вызывающих действительную необходимость в известной государственной обособленности,— даже федерация нисколько не противоречит демократическому централизму»[69].

Принцип демократического централизма осуществляется в Советском союзном государстве с учетом того, что успешное развитие Союза ССР и каждой союзной республики требует определенной централизации при одновременном сохранении самой широкой инициативы и самодеятельности союзных республик[70]. Централизация необходима Советскому государству, но она не

---

[68] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 36, стр. 151.

[69] Там же.

[70] Подробнее см.: М. Г. Кириченко. Демократический централизм в советском государственном строительстве. Госюриздат, 1960; А. С. Федосеев. Демократический централизм ленинский принцип организации государственного аппарата. Госюриздат, 1962.

должна превышать ту степень необходимости, которая определяется нуждами всех союзных республик, она должна сочетаться с широкой самостоятельностью республик в вопросах, касающихся республиканского и местного хозяйства, социально-культурного строительства и т. д.

Ленинскому принципу демократического централизма одинаково чужда как чрезмерная централизация, сковывающая активность республиканских и местных органов и трудящихся масс, так и чрезмерная децентрализация, связанная с анархическим отрицанием государственного единства, с принижением руководящей роли центра в хозяйственном и социально-культурном строительстве. Демократический централизм требует правильного соотношения централизма и демократизма, которое зависит от конкретных исторических условий и в Советском союзном государстве осуществляется с учетом специфических черт социалистического федерализма. Проведение принципа демократического централизма во взаимоотношениях между Союзом ССР и союзными республиками означает, что субъекты федерации обладают на данной территории определенной самостоятельностью и вместе с тем осуществляют свою деятельность под руководством общефедеральных органов. Поскольку союзные республики являются суверенными национальными государствами, осуществление принципа демократического централизма в данном случае порождает бо́льшую степень децентрализации, чем это предполагается демократическим централизмом, когда он берется вне связи с национальным моментом [71]. Вот почему в Советском союзном государстве действие принципа демократического централизма видоизменяется по сравнению с тем, что имеет место применительно к унитарным социалистическим государствам.

3. *Учет особенностей отдельных отраслей управления.* При разграничении компетенции между Союзом ССР и союзными республиками необходимо тщательно учитывать характер и особенности отдельных

---

[71] Это положение развито И. Д. Левиным в статье «Советская федерация — государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР» («Вопросы Советского государства и права. 1917—1957 гг.», стр. 213—268).

отраслей и сфер управления. Очевидно, что степень централизации в различных отраслях хозяйства, государственного и социально-культурного строительства не может и не должна быть одинаковой. А это имеет существенное значение при решении вопросов разграничения компетенции, особенно в современных условиях в связи с переходом к отраслевой системе управления промышленностью.

Социалистическое преобразование экономики развило и углубило отраслевую структуру промышленности, в основе которой лежат технико-технологические факторы. Каждая отрасль представляет собой совокупность профилирующих производств, объединяющих различные группы относительно однородных предприятий и специализирующихся на производстве конкретных видов продукции[72]. Так, черная металлургия объединяет предприятия по добыче, обогащению и агломерации железных, марганцевых и хромитовых руд, предприятия по производству ферросплавов, заводы по производству коксохимической продукции и т. д.

Но отрасль — это не какое-то чисто механическое соединение однородных производств, а выражение их внутреннего экономического и технического единства.

Под влиянием развертывающейся научно-технической революции происходит быстрый процесс дифференциации отраслей промышленности. В этом находит свое конкретное выражение специализация труда и производства.

Поскольку каждая отрасль промышленности обладает специфическими особенностями, обусловливающими ее дифференциацию, это создает не только возможность, но и потребность управления отраслью как единым целым с учетом присущих ей особенностей, создает материальную основу отраслевого управления, соответствующего природе каждой отрасли.

Именно учет этих специфических особенностей позволяет на научной основе построить рациональную систему управления, обеспечивающую, в частности, наиболее целесообразное и эффективное распределение компетенции

[72] Подробнее см. А. С. Петров. Экономические основы управления производством. Изд-во «Мысль», 1966, стр. 107.

союзных и республиканских органов по руководству каждой отраслью промышленности.

Учет особенностей отдельных отраслей очень важен не только применительно к промышленности, взятой нами лишь в качестве примера. Речь идет об общем принципе, без которого нельзя правильно осуществить разграничение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

Рассмотрим теперь, как развиваются отдельные виды компетенции в Советском союзном государстве.

Практика показывает, что грани, существующие между исключительными полномочиями и сферами совместной деятельности СССР и союзных республик, не являются абсолютными, раз и навсегда данными. В зависимости от условий и потребностей строительства социализма и коммунизма эти грани изменяются. И здесь также проявляются определенные закономерности.

Если обратиться к анализу практики государственного строительства, то она убедительно показывает, что исключительная компетенция СССР не имеет тенденции к расширению.

Хотя Конституция СССР 1936 г. в отличие от Конституции СССР 1924 г. значительно увеличила объем исключительных полномочий СССР по отдельным отраслям законодательства, в дальнейшем было признано, что это не вызывалось государственной необходимостью, вело к чрезмерной централизации и к ограничению законодательной деятельности союзных республик. Соответствующие полномочия СССР были поэтому изъяты из исключительной компетенции СССР. После XX съезда КПСС был осуществлен ряд мер, направленных на расширение компетенции союзных республик. Эти меры были основаны на всестороннем учете и анализе объективных условий. Они не могут поэтому рассматриваться как проявление какой-то общей линии на непрерывное расширение компетенции союзных республик.

Между тем в литературе было высказано соображение о том, что расширение полномочий союзных республик является якобы «закономерностью развития советского федерализма»[73].

---

[73] С. М. Равин. Исторический опыт советского федерализма. «Советское государство и право», 1957, № 11, стр. 83.

Такая точка зрения вовсе не вытекает из характера Советского союзного государства, где расширение компетенции союзных республик происходит отнюдь не в интересах их обособления или разобщения. Кроме того, само собой разумеется, что такое расширение не может быть безграничным. Если предположить, что исключительные полномочия союзных республик будут непрерывно расширяться, то, как справедливо замечает Д. Л. Златопольский, это вообще может привести к тому, что компетенция СССР будет исчерпана и все его полномочия перейдут к союзным республикам [74]. В конечном счете, непрерывное расширение полномочий союзных республик могло бы привести только к искусственному форсированию процесса ликвидации самого федерализма. Неубедительны и ссылки в данном случае на Программу КПСС, поскольку в ней отнюдь не говорится о категорической необходимости обязательного расширения прав союзных республик в будущем. «Исходя из того, что расширение прав союзных республик в руководстве хозяйством дало большие положительные результаты,— сказано в Программе КПСС,— могут проводиться и дальше такого рода мероприятия с учетом того, что создание материально-технической базы коммунизма потребует еще более тесной взаимосвязи и взаимопомощи советских республик» [75].

Ни излишняя общесоюзная унификация и централизация, связанная с усилением исключительной компетенции СССР, ни непрерывное расширение компетенции союзных республик не характерны для социалистического союзного государства.

Практика государственного строительства свидетельствует о том, что в повседневной жизни все больше находит свое проявление тенденция к расширению сфер, составляющих совместную компетенцию Союза ССР и союзных республик, применительно как к законодательству, так и к управлению. Это позволяет наиболее целесообразно и эффективно сочетать централизованное

---

[74] Д. Л. Златопольский. Советская федерация на новом этапе развития национальных взаимоотношений. «Вестник Московского ун-та», серия X. Право, 1962, № 2, стр. 21.

[75] «Программа Коммунистической партии Советского Союза», стр. 114.

руководство со стороны органов СССР с расширением прав и активизацией деятельности органов союзных республик. О наличии такой тенденции, в частности, свидетельствуют изменения, вносившиеся в ст. 14 Конституции СССР, согласно которым некоторые полномочия, подлежавшие ранее исключительному ведению СССР, стали составлять сферу совместной компетенции СССР и союзных республик (отношения с иностранными государствами, оборона, уголовное, гражданское и процессуальное законодательство, законодательство о судоустройстве и др.) [76] Об этом же свидетельствует рост числа союзно-республиканских министерств СССР, поскольку именно эти министерства представляют собой основную организационную форму осуществления центральными отраслевыми органами СССР и союзных республик совместной деятельности в соответствующих отраслях управления.

Характерны следующие данные:

Год	Общесоюзные министерства	Союзно-республиканские министерства СССР	Всего
1953 (март)	12	13	25
1955 (декабрь)	27	28	55
1967 (декабрь)	23	31	54

Таким образом, в 1967 г. союзно-республиканские министерства составляли больше половины всех министерств СССР. Некоторые из них раньше были республиканскими, а некоторые — общесоюзными.

Например, в 1966 г. республиканские министерства просвещения и охраны общественного порядка были преобразованы в союзно-республиканские министерства. Создание союзно-республиканского Министерства просвещения СССР позволяет лучше обобщать и использовать опыт союзных республик по руководству народным образованием, обеспечивает совершенствование постановки народного образования в республиках с учетом национального состава их населения, создает возможности для разработки единых принципов учебного процесса, единой методики, способствует повышению качества преподавания и усилению коммунистического

---

[76] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1944, № 8; 1947, № 8; 1957, № 4, ст. 63; № 11, ст. 276.

воспитания молодежи. Отвечает насущным потребностям государственного строительства и создание союзно-республиканского Министерства охраны общественного порядка СССР. Очевидно, что успешное выполнение поставленной в Программе КПСС задачи снижения, а затем и полного искоренения преступности в СССР неизбежно требует объединения усилий всех союзных республик в борьбе с преступностью, унификации исправительно-трудового законодательства, совершенствования и обобщения в масштабе всей страны практики деятельности органов милиции и охраны общественного порядка.

В целях дальнейшего совершенствования организации управления строительством, перестройки ее в соответствии с системой управления промышленностью в феврале 1967 г. было осуществлено изменение компетенции СССР и союзных республик в области капитального строительства. При этом ранее существовавшие республиканские министерства строительства и сельского строительства были преобразованы в соответствующие союзно-республиканские министерства. Кроме того, были созданы два новых союзно-республиканских министерства: Министерство строительства предприятий тяжелой индустрии СССР и Министерство промышленного строительства СССР[77].

Без сомнения, практика коммунистического строительства выдвинет в ближайшие годы и другие проблемы, требующие дальнейшего расширения сфер совместной деятельности СССР и союзных республик. В частности, при обсуждении на сессии Верховного Совета СССР вопроса об улучшении управления промышленностью депутаты указывали на необходимость передачи руководства рядом отраслей управления (например, автомобильным транспортом и строительством шоссейных

---

[77] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1967, № 8, ст. 88. Следует отметить, что при создании четырех новых министерств СССР, занимающихся капитальным строительством, одноименные министерства были предусмотрены не во всех союзных республиках. В тех союзных республиках, где нет одноименных министерств, соответствующие строительные организации и предприятия находятся в непосредственном подчинении Минтяжстроя СССР, Минпромстроя СССР, Министерства строительства СССР или Министерства сельского строительства СССР.

дорог) из исключительной компетенции союзных республик в сферу совместной деятельности СССР и союзных республик. В связи с этим предлагалось осуществить создание целого ряда новых союзно-республиканских министерств СССР [78].

Все это говорит о том, что в период строительства коммунизма происходит дальнейшее развитие сфер совместной компетенции СССР и союзных республик и совершенствование организационно-правовых форм ее реализации. Эта тенденция не случайна. Она отвечает новому этапу в развитии национальных отношений в СССР [79].

При этом следует оговориться, что в дальнейшем отдельные полномочия, составляющие исключительную компетенцию союзных республик, могут быть также несколько расширены. В настоящее время резервы для такого расширения еще не исчерпаны. Можно предположить поэтому, что в связи с возросшей ролью республиканских органов может иметь место некоторое расширение исключительной компетенции союзных республик по отдельным вопросам хозяйственного, государственного и социально-культурного строительства.

Но это обстоятельство, с нашей точки зрения, не имеет определяющего значения для характеристики существующих взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками.

Таким образом, не усиление исключительной компетенции СССР и не безграничное расширение компетенции союзных республик, а дальнейшее углубление и развитие сфер совместной деятельности органов СССР и союзных республик характерно для современной практики и наиболее ярко отражает происходящий в СССР процесс сплочения и сближения социалистических наций, когда все интенсивнее становится обмен материальными и духовными ценностями между ними, растет вклад каждой республики в общее дело коммунистического строительства.

---

[78] См.: «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)», стр. 128—129, 148, 171.

[79] «Программа Коммунистической партии Советского Союза», стр. 113.

ГЛАВА II

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

ОБЪЕМ И ПРЕДЕЛЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

За последние годы в советской юридической литературе много внимания было уделено разработке проблем, связанных с характером и формами воздействия советского права на развитие общественных отношений [1].

Известно, что роль социалистического права не сводится только к закреплению существующих общественных отношений. Оно играет активную, творческую роль, способствует изменению, развитию, преобразованию общественных отношений, естественно, в рамках достигнутого экономического и культурного развития общества.

Опираясь на научное познание объективных законов общественного развития и исходя из имеющихся материальных и духовных предпосылок, Советское государство при помощи правовых норм отражает уже достигнутую ступень в развитии советского общества и вместе с тем способствует его дальнейшему равитию. «Будучи надстройкой над уже сложившимися экономи-

[1] С. Н. Братусь. О роли советского права в развитии производственных отношений. Изд-во «Знание», 1954; Н. Г. Александров. Роль права в советском социалистическом обществе. Изд-во «Знание», 1957; А. И. Денисов. Социалистическое право. Изд-во ВПШ при ЦК КПСС, 1957; Л. С. Явич. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. Госюриздат, 1961; А. Ф. Шебанов. Советское социалистическое общенародное право. Изд. Ун-та дружбы народов им. Патриса Лумумбы, 1963; С. С. Алексеев. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. Изд-во «Юридическая литература», 1966, и др.

ческими взаимоотношениями,— подчеркивал М. И. Калинин,— право в свою очередь является фактором, толкающим и дающим определенное направление этим взаимоотношениям. Несомненно, оно имеет свойство как закреплять уже сложившиеся отношения, так и толкать, вызывать, способствовать по крайней мере зарождению тех взаимоотношений, к которым законодатель сознательно стремится. В этом состоит сущность творческой роли законодательства»[2].

Значение и эффективность воздействия советского права определяется его социалистической сущностью и целями построения коммунистического общества, которым оно служит.

Очевидно, что возможности социалистического права в регулировании того или иного вида общественных отношений различны, поскольку различны сами эти отношения.

В литературе специально обращалось внимание на специфику воздействия норм советского конституционного права на развитие общественных отношений[3].

Поскольку в данной работе речь идет о конституционном регулировании компетенции СССР и союзных республик, следует подробнее остановиться на характеристике объема и пределов конституционного воздействия в данной области. Это тем более важно, что в литературе не выяснено сколько-нибудь основательно, что представляют собой, с точки зрения своего воздействия на развитие социалистического государственного строя, конституционные нормы, выражающие компетенцию.

Между тем эти нормы составляют особый институт советского конституционного права, поскольку они охватывают своим регулированием определенные конституционные отношения, в частности, отношения, складывающиеся между СССР и союзными республиками.

В действующих конституциях институт компетенции получил свое выражение в ст. 14 и 142 Конституции

---

[2] М. И. Калинин. Статьи и речи. 1919—1935. Партиздат, 1936, стр. 80.

[3] В. Ф. Коток. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран. «Конституционное право социалистических стран». Изд-во АН СССР, 1963; И. Е. Фарбер, В. А. Ржевский. Вопросы теории советского конституционного права. Изд Саратовского гос. ун-та, 1967.

СССР, в ст. 19 и 147 Конституции РСФСР и в соответствующих статьях Конституции союзных республик[4]. Очевидно, что все эти статьи конституций носят нормативный характер, но формы (способы) их воздействия на взаимоотношения, существующие между Союзом ССР и союзными республиками, неодинаковы.

Часть конституционных норм, выражающих и закрепляющих компетенцию, непосредственно регулирует решение тех или иных вопросов, хотя в этих нормах конкретно не указывается, какой именно высший орган государственной власти или управления призван осуществлять на практике те или иные права и обязанности. Поэтому соответствующие нормы находятся в тесной связи со статьями Конституции, которые определяют компетенцию тех или иных высших органов государственной власти и органов государственного управления. В этом, в частности, проявляется тесная взаимосвязь компетенции государства и его органов, о чем говорилось выше.

Так, п. «б» ст. 14 Конституции СССР относит к компетенции СССР «вопросы войны и мира». Однако для того, чтобы выяснить, кто именно и в каком порядке решает эти вопросы, следует обратиться к тем статьям Конституции, которые устанавливают компетенцию высших органов государственной власти СССР. В частности, ст. 49 гласит, что Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета СССР объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения договорных международных обязательств по взаимной обороне от агрессии; объявляет общую и частичную мобилизацию, ратифицирует и денонсирует международные договоры и т. д.

---

[4] По мнению Д. Л. Златопольского, компетенция СССР закреплена также ст. 32 Конституции СССР, гласящей, что законодательная власть в СССР осуществляется Верховным Советом СССР, поскольку принятие законов Союза ССР относится к исключительной компетенции СССР (Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство. Изд-во МГУ, 1967, стр. 220—221).

Однако нам представляется, что ст. 32, указывая на законодательные функции Верховного Совета СССР, не содержит определения исключительной компетенции Союза в области законодательства, как это считает Д. Л. Златопольский.

Другие нормы, определяющие компетенцию, сами непосредственно не регулируют отношений, складывающихся между Союзом ССР и союзными республиками, а отсылают лишь к последующему законодательству, которое призвано осуществлять предписание данной нормы. При этом в конституциях устанавливаются только характер этого законодательства и кем (Союзом ССР или союзной республикой) оно должно быть издано.

В действующих конституциях полномочия СССР и союзных республик применительно к отдельным отраслям государственной жизни определяются по-разному.

Так, например, Конституция СССР определяет полномочия СССР в одних отраслях как «управление», в других — как «руководство» или «общее руководство», в третьих — как «организацию».

Такого рода формулировки не случайны. Они указывают на значительность прав Союза ССР и на ведущую роль его органов в тех случаях, когда речь идет, например, об управлении банками, промышленными и сельскохозяйственными предприятиями и учреждениями общесоюзного значения и т. д.

Еще более подчеркиваются единство и активная роль СССР тогда, когда Конституция СССР предусматривает непосредственное осуществление Союзом определенных функций (внешняя торговля, охрана государственной безопасности, заключение договоров и предоставление займов и т. д.).

В Конституциях союзных республик объем их прав и полномочий также формулируется различно. К республиканским промышленным, сельскохозяйственным и торговым предприятиям Конституции союзных республик применяют термин «управление», к другим отраслям (осуществление бюджетов АССР и местных бюджетов, страховое и сберегательное дело, здравоохранение, образование, физическая культура и спорт и т. д.) — термин «руководство» (здесь имеется в виду союзно-республиканский характер отраслей). В отдельных случаях, когда речь идет об объектах союзного подчинения, говорится о «контроле и наблюдении» со стороны союзных республик за состоянием этих объектов и управлением ими. Что касается местного хозяйства (коммунального и жилищного хозяйства, местной промышленности),

то союзные республики осуществляют функции «общего руководства», поскольку этим хозяйством непосредственно управляют местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные и распорядительные органы.

Очевидно, что в соответствии с особенностями в объеме и характере компетенции по отношению к объектам общесоюзного, союзно-республиканского, республиканского и местного значения различаются и формы ответственности, установленные конституциями и действующим законодательством.

Так, за состояние и управление отраслей и объектов общесоюзного значения, расположенных на территории союзных республик, отвечают прежде всего органы СССР, а республиканские органы призваны лишь им помогать. За состояние промышленности и других отраслей управления союзно-республиканского подчинения отвечают как соответствующие органы СССР, так и органы союзных республик. За состояние отраслей, относящихся к исключительному ведению союзных республик, ответственность несут республиканские министерства и ведомства. Что касается местного хозяйства и управления им, то здесь ответственность несут местные Советы и их исполнительные и распорядительные органы, которым соответствующие предприятия и учреждения непосредственно подчинены.

Советские конституции выражают и закрепляют фактически сложившиеся отношения между СССР и союзными республиками. Однако отсюда вовсе не следует, что институт компетенции не играет активной роли и не оказывает воздействия на развитие этих отношений. Соответствующие нормы воздействуют как непосредственно, так и опосредственно на различные области общественной жизни.

Таким образом, институт компетенции не преследует только цели упорядочения и закрепления уже сложившихся отношений, а создает определенные условия для дальнейшего установления и регулирования этих отношений в соответствии с современным состоянием советского общества.

Естественно, что эффективность такого регулирования тем выше, чем быстрее и полнее будут осуществлены в предусмотренном конституциями порядке те или иные мероприятия.

Попытаемся разъяснить это положение на примере ст. 14 Конституции СССР.

Определяя основное содержание компетенции СССР как суверенного многонационального социалистического государства, ст. 14 прямо предусмотрела необходимость издания целого ряда законов и других нормативных актов, отнесенных его к ведению СССР. В частности, в этой статье говорится об актах, устанавливающих: общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами; руководящие основы организации войсковых формирований союзных республик, а также основные начала и основы целого ряда отраслей законодательства СССР и союзных республик. Издание этих актов, непосредственно предусмотренных ст. 14 Конституции СССР и имеющих громадное значение для развития советского права в целом, в то же время способствовало бы более глубокому и всестороннему размежеванию компетенции СССР и союзных республик.

Имея в виду эту последнюю, более узкую сторону отношений, следует признать, что, поскольку некоторые из указанных общесоюзных законов еще не приняты, предусмотренные Конституцией СССР нормы, относящиеся к определению компетенции, должным образом своего правового выражения не получают.

Из изложенного очевидно, что институт компетенции в советском конституционном праве играет, несомненно, важную роль, поскольку он устанавливает права и обязанности субъектов Советского союзного государства и определяет в значительной степени характер и направление правового регулирования в отдельных отраслях управления и законодательства. Конституционные нормы, регулирующие компетенцию Союза ССР и союзных республик, составляют прочную правовую основу, определяющую масштабы и объем правотворческой деятельности союзных и республиканских органов власти и управления.

Суммируя сказанное, важно также подчеркнуть что указанные нормы, воздействуя на общественные отношения, порождают определенные правоотношения между Союзом ССР и союзными республиками.

Естественно, что эти отношения носят общий характер, являются постоянными, длящимися, наиболее стабильными.

В них, как правило, находят свое выражение обязательные для последующего детального правового регулирования основы взаимоотношений субъектов союзного государства. Многие из них служат юридическим фактом для других, могущих возникнуть или возникших правовых отношений. При этом частные нормы, которые конкретизируют конституционные установления, содержащие определение компетенции, могут относиться как к советскому конституционному праву, так и к другим отраслям права.

Такое положение порождается тем, что конституционные нормы обладают наиболее высокой степенью обобщения общественных отношений и составляют юридическую основу для правотворческой деятельности государственных органов, а также обладают абсолютным приоритетом по отношению к другим законам и правовым актам Советского государства[5].

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОМПЕТЕНЦИИ В СОВЕТСКОМ КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

Прежде чем рассмотреть распределение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками по действующей Конституции СССР, следует познакомиться с историей вопроса. Это поможет более глубоко и всесторонне выяснить некоторые принципиальные положения, связанные с регулированием компетенции, имеющие важное теоретическое и практическое значение.

Еще до создания Союза ССР независимые советские социалистические республики стремились к объединению, к единству. Это ярко проявилось в целом ряде деклараций, принятых как совместно республиками, так и каждой из них в отдельности. Сотрудничество народов в первый период революции (от октября 1917 г. до середины 1918 г.) характеризуется тем, что оно не имело еще вполне определенной формы. Это был период освобождения народов, раскрепощения их от векового национального гнета.

Во время гражданской войны и иностранной военной интервенции, когда на первый план выступили интересы

---

[5] «Законодательная техника». Под ред. Д. А. Керимова. Изд-во ЛГУ, 1965, стр. 59—60.

военной защиты национальных республик, сотрудничество народов приняло форму военного союза. Намечая возможные линии объединения своих усилий для защиты от нападения извне, независимые советские республики пошли прежде всего по пути объединения наркоматов.

Так, ВЦИК в Декрете от 1 июня 1919 г. «Об объединении советских республик» признал необходимым провести «тесное объединение: 1) военной организации и военного командования, 2) Советов Народного Хозяйства, 3) железнодорожного управления и хозяйства, 4) финансов, 5) комиссариатов труда советских социалистических республик России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии и Крыма с тем, чтобы руководство указанными отраслями народной жизни было сосредоточено в руках единых коллегий»[6].

Наличие объединенных народных комиссариатов — убедительное доказательство существования федеративных форм отношений между РСФСР и другими советскими республиками еще в период их военного союза.

С конца 1920 и до середины 1922 г. сотрудничество республик характеризуется военно-хозяйственным союзом. В этот период развиваются договорные отношения между РСФСР и независимыми советскими республиками по военным и экономическим вопросам[7]. Наиболее типичными для того времени были «Союзные рабоче-крестьянские» договоры, заключаемые между РСФСР и союзными советскими республиками.

Крупным шагом по пути строительства Советского союзного государства явилось создание единого дипломатического фронта советских республик: общие интересы всех республик на международной арене по их поручению представляла РСФСР. Примером такого общего представительства была деятельность делегации РСФСР на Генуэзской конференции. Делегация выступила от

---

[6] «История Советской Конституции (в документах). 1917—1956 гг.». Госюриздат, 1957, стр. 208. Аналогичные положения содержались и в актах того времени других советских республик.

[7] Подробнее см.: О. И. Чистяков. Взаимоотношения советских республик до образования СССР. Изд-во МГУ, 1955; В. М. Курицын. Государственное сотрудничество Украинской ССР и РСФСР в 1917—1922 гг. Изд-во АН СССР, 1957

имени и по поручению всех советских республик на основании Протокола от 22 февраля 1922 г.[8]

В период объединительного движения советских республик компетенция общефедеративного центра, каким были тогда высшие органы РСФСР, определялась по отношению к органам «договорных республик» не по предметам ведения, а по народным комиссариатам. В каждом «союзном договоре» перечислялись объединяемые наркоматы. Это были наркоматы: военных и морских дел, внешней торговли, финансов, труда, почты и телеграфа, путей сообщения, а также советы народного хозяйства[9]. Отсюда следует, что соответствующие отрасли управления считались объединенными и в той или иной форме управлялись по договоренности между РСФСР и соответствующей республикой. Впоследствии они стали называться «объединенными отраслями».

Как справедливо указывал И. Н. Ананов, такой способ разграничения компетенции был для государственной практики в то время вполне приемлем и удобен, поскольку центр тяжести в управлении был сосредоточен именно в наркоматах[10]. В этот период ВЦИК являлся не только высшим органом власти РСФСР, но и приобрел характер федеративного органа государственной власти складывающейся федерации независимых советских республик. Права этого объединенного органа государственной власти распространялись исключительно на вопросы военно-хозяйственной деятельности, предусмотренной соответствующими договорами.

Заключительным этапом развития форм сотрудничества народов стал период непосредственного объединения независимых советских республик в одно союзное государство, когда военно-хозяйственный союз был дополнен союзом политическим. Этот этап охватывает вторую половину 1922 г.

---

[8] Подробнее см.: А. С. Бахов. На заре советской дипломатии. Изд-во «Международные отношения», 1966.

[9] Договоры, заключенные в 1920—1921 гг. между РСФСР, с одной стороны, УССР, БССР и советскими республиками Закавказья — с другой, не предусматривали объединения наркоматов иностранных дел, что было связано с весьма ограниченным тогда объемом деятельности этих наркоматов.

[10] И. Н. Ананов. Министерства в СССР. Госюриздат, 1960, стр. 4—6.

Очевидно, что с созданием Союза ССР разграничение компетенции между Союзом и союзными республиками было осуществлено более полно и всесторонне. Оно теперь основывалось на Договоре об образовании СССР, принятом I Всесоюзным съездом Советов.

При подготовке текста Договора об образовании СССР в Комиссии ЦК партии, а также при обсуждении основных начал Конституции СССР в союзных республиках по вопросам компетенции СССР высказывались различные точки зрения.

Особенно значительные разногласия выявились при определении различных видов наркоматов СССР и союзных республик.

Некоторые члены Комиссии ЦК выступали за чрезмерную централизацию и недостаточно считались с правами республик. Это особенно проявилось в представленном Чичериным варианте проекта Договора, который в процессе обсуждения в комиссии подвергся существенному уточнению. В то же время Раковский выступил с предложением превратить Наркомфин, СНХ, Наркомтруд, Наркомпрод и РКИ в самостоятельные республиканские наркоматы, не подчиняющиеся директивам союзных органов. Он был против создания единого для всей федерации Наркомата путей сообщения и общесоюзного Наркомата внешней торговли. Эти предложения были отклонены Комиссией ЦК партии[11].

В это же время грузинские национал-уклонисты и отдельные азербайджанские националисты пытались выступить против Закавказской федерации с требованием, чтобы Грузия и Азербайджан непосредственно входили в СССР, минуя Закавказскую федерацию. Однако все эти националистические выступления не имели никакого успеха и потерпели полный крах[12]. «В общую семью, в Союз Советских Республик,— говорил Г. К. Орджоникидзе на I Закавказском съезде Советов,— мы идем не отдельно — Грузия, Армения и Азербайджан, а идем общей семьей закавказских народов, собравшихся на

---

[11] Подробнее см.: С. И. Якубовская. Строительство союзного Советского социалистического государства. 1922 –1925 гг. Изд-во АН СССР, 1960, стр. 161.

[12] Подробнее см.: И. И. Грошев. Исторический опыт КПСС по осуществлению ленинской национальной политики. Изд-во «Мысль», 1967, стр. 177—196.

ской первый съезд и громко провозгласивших национальный мир, который есть и будет»[13].

В декабре 1922 г. состоялся VII Всеукраинский съезд Советов, принявший Декларацию об образовании Союза социалистических советских республик и Постановление об основах Конституции СССР. В этом постановлении говорилось, что «Союз Социалистических Советских Республик должен обеспечить: 1) теснейшее единство политики советских республик в областях международной и хозяйственной, 2) достаточный, совместный с интересами общесоюзного целого, простор проявлению их хозяйственной инициативы и 3) самостоятельность развития национально-культурного строительства»[14]. Далее перечислялись основные вопросы, которые, по мнению Всеукраинского съезда Советов, должны были быть включены в Конституцию СССР.

Однако при определении компетенции ЦИК СССР в постановлении отсутствовали такие пункты, содержащиеся в проекте союзного договора, подготовленном Комиссией ЦК, как установление системы внутренней торговли, регулирование транспортно- и почтово-телеграфного дела, установление общих начал народного просвещения, общих мер в области охраны народного здоровья, общих начал пользования недрами, лесами и водами по всей территории СССР и пункт о союзном гражданстве[15].

Это различие между Постановлением VII Всеукраинского съезда Советов и проектом союзного договора свидетельствовало о том, что в республиках предстояла еще большая работа по окончательному уточнению компетенции СССР и союзных республик.

Важнейшее значение для успешного завершения этой работы имели указания В. И. Ленина об укреплении Союза ССР и его полномочиях[16].

Характерно, что, отмечая важность объединения наркоматов, ведающих обороной и внешней политикой, В. И. Ленин считал необходимым не зарекаться от воз-

---

[13] Г. К. Орджоникидзе. Статьи и речи, т. 1. Госполитиздат, 1957, стр. 266.

[14] «История Советской Конституции (в документах). 1917—1956 гг.», стр. 385.

[15] Там же, стр. 387, 394, 395.

[16] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 45, стр. 360—362.

можности, если этого пожелают республики на II съезде Советов СССР, восстановить полную самостоятельность отдельных наркоматов[17]. Для обеспечения прав союзных республик, вошедших в СССР, подчеркивал Владимир Ильич, «потребуется детальный кодекс»[18].

Ленинские указания позволили на I Всесоюзном съезде Советов правильно решить вопросы, связанные с конституционными принципами Советского государства и, в частности, с разграничением полномочий между СССР и союзными республиками, в духе последовательного советского демократизма и интернационализма.

Договор об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. установил компетенцию СССР уже в более развернутом виде. В Договоре вопросы ведения Союза ССР в лице его верховных органов определялись прежде всего путем непосредственного перечисления предметов ведения федеральной власти (ст. 1); в то же время определялся состав Совнаркома СССР и Совнаркомов союзных республик и давался перечень соответствующих народных комиссариатов.

I съезд Советов, провозгласивший образование СССР, принял специальное постановление по поводу Декларации и Договора об образовании СССР. В этом постановлении говорилось, что съезд в основном утверждает Декларацию и Договор и считает необходимым ввиду чрезвычайной их важности и желательности выслушать окончательное мнение всех входящих в Союз республик передать Декларацию и Договор на дополнительное рассмотрение ЦИК союзных республик с тем, чтобы отзывы союзных республик были представлены ЦИК Союза ССР к ближайшей очередной его сессии. Одновременно съезд поручил ЦИК Союза рассмотреть отзывы республик и ввести Договор в действие на ближайшей сессии ЦИК СССР. Окончательное утверждение Декларации и Договора должно было произойти на II съезде Советов СССР[19].

Таким образом, решения I съезда Советов создавали исключительно благоприятные условия для выявления

---

[17] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 45, стр. 361—362.
[18] Там же, стр. 361.
[19] «История Советской Конституции (в документах). 1917—1956 гг.», стр. 392.

мнения и воли вступивших в состав СССР союзных республик, а также для уточнения всех основных положений, касающихся определения компетенции СССР.

Дальнейший этап в развитии института компетенции связан с разработкой и принятием Конституции СССР 1924 г., которая в законодательном порядке оформила образование Советского союзного государства, закрепила ленинские принципы советской социалистической федерации.

В период подготовки проекта Конституции 1924 г. особенно тщательно и всесторонне обсуждались полномочия СССР. Это было вызвано той острой и принципиальной борьбой с великодержавным шовинизмом, а также с сепаратизмом и местным национализмом, представители которого пытались столкнуть союзные республики на путь разъединения, ликвидировать созданное по воле народов единое союзное государство.

Коммунистическая партия вела самую решительную борьбу со всякого рода проявлениями буржуазного национализма и национал-шовинизма, не допуская искривлений и ошибок в проведении ленинской национальной политики. «Марксизм,— писал В. И. Ленин,— непримирим с национализмом, будь он самый „справедливый", „чистенький", тонкий и цивилизованный. Марксизм выдвигает на место всякого национализма — интернационализм, слияние всех наций в высшем единстве...»[20]

Большое значение в решении всех вопросов, связанных с разработкой проекта Конституции 1924 г., имел XII съезд партии, принявший специальную резолюцию «О национальных моментах в партийном и государственном строительстве», а также четвертое совещание ЦК РКП (б) с ответственными работниками национальных республик и областей (9—12 июня 1923 г.). 26—27 июня 1923 г. состоялся Пленум ЦК РКП (б), на котором был заслушан доклад Комиссии ЦК РКП (б) о проекте Конституции СССР и практических вопросах, связанных с подготовкой второй сессии ЦИК СССР, которая должна была рассмотреть проект Конституции СССР и ввести ее в действие.

В процессе разработки проекта Конституции СССР были отвергнуты все попытки помешать созданию едино-

---

[20] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 24, стр. 131.

го централизованного государства. Рассуждения национал-уклонистов о «бюрократическом централизме», пытавшихся протащить под их прикрытием свои антиленинские предложения, не получили никакой поддержки[21].

На заседаниях специальной комиссии, созданной Пленумом ЦК КПСС для подготовки проекта конституции, и расширенной конституционной Комиссии ЦИК СССР подробнейшим образом рассматривался и уточнялся каждый подпункт гл. I проекта Конституции «О предметах ведения верховных органов власти СССР», поскольку именно эта глава имела особо важное значение для создания централизованного и действительно единого многонационального социалистического государства.

Так, 14 июня 1923 г. на утреннем заседании расширенной Комиссии ЦИК СССР, проходившем под председательством М. И. Калинина, большое внимание было уделено вопросам о бюджете СССР; о праве союзных республик вводить налоги в дополнение к налогам общегосударственным; о праве амнистии, поскольку в Договоре об образовании СССР говорилось, что верховный орган Союза имеет право общей амнистии и, следовательно, право частной амнистии принадлежит союзным республикам. Ввиду этого было оговорено, что правом амнистии должны пользоваться и верховный орган СССР и союзные республики. Были включены в текст соответствующей главы проекта два новых пункта: об установлении единой денежной и кредитной системы и о разрешении спорных вопросов, возникающих между союзными республиками.

Уточняя и всемерно обеспечивая верховные права союзных органов власти, давая отпор всем националистическим и сепаратистским выступлениям, расширенная Комиссия ЦИК СССР в то же время стремилась четко определить суверенные права союзных республик. На вечернем заседании Комиссии 14 июля было принято специальное решение о выделении новой, самостоятельной гл. II Конституции СССР «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве»[22].

---

[21] Подробнее см.: Э. Б. Генкина. Образование СССР. Госполитиздат, 1947; С. Л. Ронин. К истории Конституции СССР 1924 г. Изд-во АН СССР, 1949.

[22] Подробнее см.: Э. Б. Генкина. Указ. соч., стр. 144—145.

Состоявшаяся 6 июля 1923 г. вторая сессия ЦИК Союза ССР первого созыва приняла Конституцию СССР с тем, чтобы ее текст был внесен на окончательное утверждение II съезда Советов СССР.

В специальном обращении Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. «Ко всем народам и правительствам мира» сообщалось об этом решении и указывалось, какие именно отрасли управления целиком сосредоточиваются в ведении общесоюзного центра и какие имеют «двойное» подчинение.

Что касается отраслей, связанных с решением специально национальных задач и имеющих дело с национально-бытовыми отношениями, то управление ими, указывалось в обращении, будет осуществляться в союзных республиках «под их безраздельным руководством»[23].

В январе 1924 г. II съезд Советов окончательно утвердил Основной закон (Конституцию) Союза ССР.

Для того, чтобы более наглядно представить себе, какое значение имели поправки, внесенные в период подготовки проекта Конституции СССР, приведем параллельно соответствующие тексты Договора об образовании СССР и Конституции СССР.

Ведению Союза Советских Социалистических Республик, в лице его верховных органов, подлежат:

Статья 1 Договора	*Глава I Конституции СССР*
представительство Союза в международных сношениях;	представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами;
изменение внешних границ Союза;	изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками;

[23] «История Советской Конституции (в документах) 1917—1956 гг.», стр. 426.

заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик;	без изменений;
объявление войны и заключение мира;	без изменений;
заключение внешних государственных займов;	заключение внешних и внутренних займов Союза Советских Социалистических Республик и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик;
ратификация международных договоров;	без изменений;
установление систем внешней и внутренней торговли;	руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли;
установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, а также заключение концессионных договоров;	установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров, как общесоюзных, так и от имени союзных республик;
регулирование транспортного и почтово-телеграфного дела;	руководство транспортным и почтово-телеграфным делом;
установление основ организации Вооруженных Сил Союза Советских Социалистических Республик;	организация и руководство Вооруженными Силами Союза Советских Социалистических Республик;
утверждение единого государственного бюджета	утверждение единого государственного бюджета

Союза Советских Социалистических Республик, установление монетной, денежной и кредитной системы, а также системы общесоюзных республиканских и местных налогов;	Союза Советских Социалистических Республик, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик;
	установление единой денежной и кредитной системы (*новый пункт*);
установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза;	без изменений;
общее союзное законодательство о переселениях;	общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда;
установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданское и уголовное союзное законодательство;	установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза;
установление основных законов о труде;	без изменений;
установление общих начал народного просвещения;	установление общих начал в области народного просвещения;
установление общих мер в области охраны народного здравия;	без изменений;

установление системы мер и весов;	без изменений;
организация общесоюзной статистики;	без изменений;
основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев;	без изменений;
право общей амнистии;	право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза;
отмена нарушающих союзный Договор постановлений съездов Советов, центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик.	отмена нарушающих настоящую Конституцию постановлений съездов советов и центральных исполнительных комитетов союзных республик;
	разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками (новый пункт).

Таким образом, в Конституции СССР 1924 г. компетенция верховных органов СССР была значительно расширена. Конституция более точно и определенно подчеркнула единство и централизм в вопросах внешних сношений, внешней торговли и обороны, значительно дополнила и уточнила основные конституционные положения, регулировавшие развитие народного хозяйства и финансов СССР. Вместе с тем в Конституции получили свое закрепление новые гарантии равноправия союзных республик, добровольности их объединения и их суверенных прав.

Во всех этих дополнениях и уточнениях, сделанных по сравнению с Договором в тексте Конституции СССР и носивших по ряду вопросов сугубо принципиальный характер, нашла свое отчетливое выражение ленинская линия против как излишней бюрократической централизации, зачастую прикрывавшей самый откровенный великодержавный шовинизм, так и всякого рода центробежных, сепаратистских стремлений, направленных на

ослабление единства союзного государства и являвшихся выражением местного национализма.

Усиление и расширение компетенции верховных органов власти СССР было проведено не вопреки воле союзных республик, а с их полного согласия, поскольку все республики совершенно отчетливо сознавали необходимость создания достаточно сильной центральной власти союзного государства для успешного решения стоящих перед народами СССР задач социалистического строительства [24].

Характеризуя соотношение компетенции СССР и союзных республик по Конституции СССР 1924 г., М. И. Калинин говорил: «...вся наша политика направлена к максимальному сохранению общесоюзной мощи... с одной стороны, а с другой — мы стремимся всюду, где есть какая-либо возможность, дать максимум проявления инициативы и национальной культуры каждого народа, населяющего Союз Советских Республик» [25].

Таким образом, хотя образование СССР как единого союзного государства повлекло за собой вполне закономерную централизацию различных отраслей государственного управления, вместе с тем были созданы предпосылки для дальнейшего развития союзных республик и национально-государственных образований. Эти по своему внешнему виду противоположные факторы в условиях советского строя не только не исключали, а взаимодополняли друг друга, составляя двуединый процесс [26].

Касаясь юридической стороны вопроса, следует подчеркнуть, что Конституция 1924 г., установив компетенцию СССР путем перечисления предметов ведения федеральной власти, в то же время содержала перечень общесоюзных и объединенных (союзно-республиканских) наркоматов. Этот перечень служил как бы дополнитель-

---

[24] Это положение убедительно раскрыто на большом фактическом материале в монографии С. И. Якубовской «Строительство союзного Советского социалистического государства».

[25] М. И. Калинин. Избранные произведения, т. I. Госполитиздат, 1960, стр. 645.

[26] Подробнее см.: А. С. Федосеев. Демократический централизм — ленинский принцип организации советского государственного аппарата. Госюриздат, 1962, стр. 147—152.

ным обстоятельством, уточняющим разграничение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками по отдельным отраслям управления. Предусмотренные Конституцией наркоматы явились своеобразными «пограничными столбами», служащими целям регулирования полномочий СССР и союзных республик.

Конституция СССР 1924 г. не изменила установленного договором деления отраслей государственного управления и воспроизвела полностью перечень наркоматов СССР, который был дан в ст. 27 Договора. К общесоюзным наркоматам относились следующие: по иностранным делам, по военным и морским делам; внешней торговли; путей сообщения; почт и телеграфов; к объединенным наркоматам: рабоче-крестьянской инспекции, труда, продовольствия, финансов и Высший Совет Народного Хозяйства.

Особо следует сказать о так называемых необъединенных наркоматах, непосредственно подчиненных только высшим органам республик[27]. Конституция 1924 г. относила к их числу шесть следующих народных комиссариатов: земледелия, внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения.

Предусмотренная Конституцией СССР система наркоматов СССР и союзных республик была обусловлена как внешнеполитическими, так и внутриполитическими и экономическими факторами.

В то время необходима была наибольшая централизация прежде всего отраслей, касавшихся внешних сношений Советского государства в области как политической, так и экономической, и отраслей, связанных с укреплением оборонной мощи СССР, а также с управлением важнейшими коммуникациями. Поэтому пять нар-

---

[27] В Договоре об образовании СССР термин «необъединенные наркоматы» не предусматривался, но уже тогда устанавливалось различие между двумя группами наркоматов союзной республики в зависимости от того, имели ли они «двойное» подчинение или нет.

Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1925 г. также проводили такое различие, хотя и не давали названий каждой из этих групп наркоматов республик. Впервые правовая характеристика «необъединенных наркоматов» была дана в Общем положении о наркоматах Союза СССР (1923 г.) и в Общем положении о наркоматах РСФСР (1925 г.).

комато., ведающих этими отраслями, получили форму общесоюзных органов.

Применительно к тем отраслям управления, которые имели форму менее централизованного руководства, создавались одноименные наркоматы в союзных республиках[28].

За период с 1924 по 1936 г. в текст гл. I Конституции СССР, говорившей о предметах ведения СССР, были внесены очень небольшие уточнения. Так, VI съезд Советов дополнил ст. 1 Конституции указанием на то, что к ведению СССР относится установление «системы снабжения» и утверждение «единого финансового плана». Съезд уточнил пункт, относивший к ведению СССР «руководство транспортным и почтово-телеграфным делом», изложив этот пункт в следующей редакции: «руководство делом транспорта и связи».

Однако отсюда вовсе не следует, что распределение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками на протяжении 12 лет оставалось неизменным. Такие изменения фактически происходили, а юридически они выражались в изменениях, вносившихся в текст Конституции в связи с реорганизацией отдельных наркоматов. Вот почему для выяснения характера и направления изменений в распределении компетенции между СССР и союзными республиками следует ознакомиться с происходившими в то время преобразованиями в системе наркоматов.

Преобразования, связанные с выделением новых объединенных отраслей и созданием новых наркоматов СССР (например, Наркомзема СССР в 1929 г.; Наркомздрава СССР и Наркомюста СССР в 1936 г.), а также с превращением некоторых общесоюзных наркоматов в объединенные (например, реорганизация НКВД, Наркомата совхозов, Наркомлегпрома и Наркомлеспрома из общесоюзных в союзно-республиканские) приводили к значительным изменениям во взаимоотношениях Союза ССР с союзными республиками, а именно — увеличивали или уменьшали их компетенцию в тех или других отраслях

---

[28] Подробный анализ особенностей общесоюзных и объединенных наркоматов по Конституции 1924 г. и их последующая эволюция даны в работе И. Н. Ананова «Министерства в СССР».

управления. Число общесоюзных наркоматов с 5 в 1922—1924 гг. увеличилось до 6 в 1931 г. и до 12 в 1935 г.[29] Число объединенных наркоматов с 5 в 1922—1924 гг. увеличилось до 6 к 1931 г., а затем сократилось до 3 к 1935 г. в связи с ликвидацией в 1933 г. Наркомтруда, объединившегося с ВЦСПС, и реорганизацией ВСНХ и Наркомснаба, в результате которой возник ряд новых общесоюзных наркоматов.

Конституция СССР 1924 г. отнесла к ведению СССР определение отраслей промышленности и отдельных предприятий, имеющих общесоюзное значение (п. «з» ст. 1), в соответствии с этим проводилась большая работа по разделению промышленных предприятий на общесоюзные и республиканские. В ней активно участвовали союзные республики, хотя ни в Конституции СССР, ни в Конституциях союзных республик этот вопрос не был отнесен к числу их полномочий[30]. Эта работа была завершена в 1932 г.

Конституция СССР 1936 г., законодательно закрепившая победу социализма в СССР, внесла существенные изменения в распределение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, вызывавшиеся успехами, которые были достигнуты народами СССР в решении грандиозных задач хозяйственного и культурного строительства. На Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов, принявшем эту Конституцию, отмечалось, что в ней более строго разграничиваются функции между Союзом ССР и входящими в его состав союзными республиками.

---

[29] В 1931 г. появился выделившийся из Наркомата путей сообщения СССР Наркомат водного транспорта.

В Постановлении VII съезда Советов о конституционных вопросах говорилось о двенадцати общесоюзных наркоматах: по иностранным делам, обороны, внутренних дел, внешней торговли, тяжелой промышленности, легкой промышленности, лесной промышленности, пищевой промышленности, зерновых и животноводческих совхозов, путей сообщения, водного транспорта и связи. При этом нужно иметь в виду, что некоторые реорганизации, повлекшие за собой разделение наркоматов без перевода их из одной конституционной группы в другую, не были связаны с изменениями в распределении компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

[30] Подробнее см.: Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство, стр. 224—226.

Принятые на основе Конституции СССР 1936 г. новые Конституции союзных республик предусмотрели специальную статью, говорящую о компетенции союзных республик в лице их высших органов государственной власти и органов управления. Прежние Конституции союзных республик такой статьи не содержали. В них было лишь несколько статей, фиксировавших предметы ведения отдельных органов власти республики и, кроме того, специальные статьи с указанием, что сверх перечисленных вопросов ведению съезда Советов и ЦИК республики подлежат и другие вопросы в соответствии с Конституцией СССР.

Таким образом, институт компетенции получил в Конституциях союзных республик более полное закрепление.

Важные изменения в компетенции Союза ССР по Конституции СССР 1936 г. заключались в следующем:

1) Конституция СССР 1936 г. отнесла к ведению СССР установление народнохозяйственных планов СССР, тогда как по Конституции СССР 1924 г. к ведению СССР было отнесено только установление «основ и общего плана всего народного хозяйства». Это изменение было вызвано усилением хозяйственно-организаторской деятельности Советского государства, усилением планового начала, а также дальнейшим укреплением Советского Союза.

В свою очередь новые Конституции союзных республик отнесли к ведению союзных республик установление их народнохозяйственных планов.

Конституция СССР 1936 г. пошла значительно дальше Конституции СССР 1924 г. и в вопросах учета. Она возложила на СССР «организацию единой системы народнохозяйственного учета», в то время как раньше говорилось лишь об организации общесоюзной статистики.

Что касается полномочий по отдельным отраслям управления народным хозяйством, то Конституция СССР 1924 г. возлагала на СССР определение отраслей промышленности и отдельных предприятий, имеющих общесоюзное значение, руководство транспортным и почтово-телеграфным делом, а также установление системы внутренней торговли. По Конституции СССР 1936 г. к ведению СССР отнесено управление банками, промышлен-

ными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями и учреждениями общесоюзного значения, а также транспортом и связью общесоюзного значения.

Конституции союзных республик, исходя из этого, предусмотрели управление банками, промышленными, торговыми и сельскохозяйственными предприятиями и организациями республиканского подчинения, а также руководство местной промышленностью.

Наконец, в новой Конституции СССР было совершенно исключено упоминание о заключении концессионных договоров, как общесоюзных, так и от имени союзных республик.

2) Особым пунктом к вопросам ведения СССР была отнесена организация социального страхования. Это диктовалось единством принципов и системы социального страхования во всех союзных республиках, его развитием и ростом, определяемым победой социализма. В Конституции СССР 1924 г. о социальном страховании вообще ничего сказано не было.

3) Были уточнены положения, касающиеся компетенции СССР в области обороны. Если Конституция СССР 1924 г. относила к ведению СССР организацию и руководство Вооруженными Силами, то Конституция СССР 1936 г. к ведению СССР относила организацию обороны страны и руководство всеми Вооруженными Силами, а также охрану государственной безопасности СССР, что свидетельствовало об укреплении роли СССР как в охране суверенных прав союзных республик, так и в защите суверенитета самого СССР.

4) По формуле Конституции СССР 1924 г. органы Союза ССР осуществляли «руководство внешней торговлей». В новой Конституции внешняя торговля отнесена к исключительному ведению СССР, причем особо подчеркнуто, что она осуществляется на основе государственной монополии.

Отражая все еще недостаточную хозяйственную связь между союзными республиками в первый период существования Советского союзного государства, Конституция СССР 1924 г. признавала право союзных республик на заключение внешних и внутренних займов с разрешения органов Союза ССР. По Конституции СССР 1936 г. заключение и предоставление займов стало исключительной прерогативой СССР.

5) К ведению Союза ССР в целях укрепления государственного и административно-территориального устройства было отнесено утверждение новых краев, областей, автономных республик и автономных областей в составе союзных республик, причем все национально-территориальные и административно-территориальные изменения требовали теперь внесения изменений в текст Конституции СССР, поскольку в ее статьях содержался перечень краев, областей, автономных республик и автономных областей по каждой союзной республике.

В Конституции 1924 г. такая централизация не предусматривалась.

6) Конституция СССР 1936 г. отнесла к исключительному ведению СССР законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, принятие уголовного и гражданского кодексов, законодательство о союзном гражданстве и правах иностранцев, тогда как по Конституции 1924 г. было предусмотрено лишь установление Союзом ССР основ законодательства в этих областях и основное законодательство в области союзного гражданства, к тому же лишь в отношении прав иностранцев. В соответствии с этим Конституции союзных республик предусмотрели значительное сужение полномочий республик по осуществлению законодательства.

Такая серьезная общесоюзная унификация целого ряда отраслей советского права в прошлом обычно мотивировалась в литературе бездоказательными ссылками на «повышение роли Союза и дальнейшее укрепление союзного государства»[31]. Но в действительности причин для проведения такой сильной централизации законодательства в то время не было. На практике это привело к заметному ограничению законодательной деятельности союзных республик.

Конституция СССР 1936 г. в определенной степени расширила компетенцию союзных республик по отдельным отраслям управления хозяйством, так как ряд общесоюзных наркоматов был преобразован ею в союзно-республиканские и республиканские.

---

[31] «Советское государственное право». Учебник для юридических институтов. Под общей ред. А. Я. Вышинского. Юриздат, 1938, стр. 269. «Советское государственное право». Учебник для юридических школ. Госюриздат, 1950, стр. 165, и др.

Если по Конституции СССР 1924 г. в соответствии с последующими изменениями, принятыми VII съездом Советов СССР в феврале 1935 г., было 12 общесоюзных, 3 объединенных и 6 республиканских наркоматов, то Конституция СССР 1936 г. установила 7 общесоюзных, 10 союзно-республиканских и 4 республиканских наркомата.

Анализируя текст Конституции СССР 1936 г., Д. Л. Златопольский приходит к общему выводу о том, что новая Конституция СССР «расширила как компетенцию Союза, так и компетенцию союзных республик»[32].

Нам представляется, что делать такой вывод только на основании изменения числа союзно-республиканских наркоматов вряд ли правильно.

Из изложенного видно, что Конституция 1936 г. перенесла центр тяжести на расширение полномочий СССР, особенно в области законодательства.

Кроме того, вскоре после принятия Конституции еще больше увеличилось число общесоюзных наркоматов (министерств). В марте 1946 г. на первой сессии Верховного Совета СССР второго созыва перечислялось уже 30 общесоюзных министерств и только 19 союзно-республиканских.

Для того чтобы всесторонне оценить конституционные изменения, связанные с размежеванием компетенции СССР и союзных республик по Конституции 1936 г., следует обратиться к тем изменениям, которые были внесены в нее в дальнейшем[33].

Первое изменение, принятое 1 февраля 1944 г., было связано с предоставлением союзным республикам права создавать свои войсковые формирования и права вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами. Ввиду этого ст. 14 Конституции к ведению Союза ССР дополнительно относила право устанавливать руководящие основы организации этих формирова-

[32] Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство, стр. 222.

[33] Анализ этих изменений дан в статье Д. А. Гайдукова «Развитие Конституции СССР» («Вопросы советского государственного права». Изд-во АН СССР, 1955); см. также: С. Котовой. Изменения и дополнения Конституции СССР 1936 г. (1936—1959 гг.) Автореф. канд. дисс. Л., 1959.

ний и общий порядок взаимоотношений союзных республик с иностранными государствами. Одновременно гл. II Конституции СССР была дополнена двумя новыми статьями 18-а и 18-б, в которых были зафиксированы указанные выше права союзных республик. В этом нашла свое новое проявление забота Коммунистической партии о расширении прав союзных республик[34].

25 февраля 1947 г. в ст. 14 были внесены четыре дополнения, в соответствии с которыми к ведению Союза ССР были дополнительно отнесены: установление основ законодательства о браке и семье, денонсация договоров СССР, утверждение отчета об исполнении государственного бюджета СССР, утверждение образования новых автономных областей (наряду с автономными республиками и административными областями и краями). Последнее дополнение подчеркивало особое положение автономных областей, имеющих непосредственно представительство в Совете Национальностей Верховного Совета СССР.

Чрезвычайно важными были изменения ст. 14, связанные с дальнейшим расширением прав союзных республик и устранением излишней централизации ряда отраслей законодательства и управления. Эти изменения были внесены 11 февраля 1957 г. на шестой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва.

Прежде всего к компетенции союзных республик было отнесено законодательство об устройстве судов союзных республик и принятие гражданского, уголовного и процессуальных кодексов. Как уже говорилось, законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, а также издание уголовного и гражданского кодексов Конституцией СССР 1936 г. были отнесены к ведению Союза ССР (п. «х» ст. 14). По предложению Комиссий законодательных предположений обеих палат Верховный Совет СССР решил изменить это положение, сохранил за Союзом ССР лишь установление основ законодательства о судоустройстве и судопроизводстве и основ гражданского

---

[34] Расширение прав союзных республик в области обороны и внешних сношений анализируется в целом ряде работ: Н. П. Фарберов. О суверенитете союзных республик. Изд-во «Правда», 1946; И. Д. Левин. Принцип суверенитета в советском и международном праве. Изд-во «Правда», 1947, и др.

и уголовного законодательства, что и было предусмотрено новой редакцией п. «х» ст. 14 Конституции СССР[35]. Тем самым восстанавливалось положение, существовавшее до 1936 г., когда законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, а также издание уголовного и гражданского кодексов относились к компетенции союзных республик, а в ведении Союза ССР находилось принятие основ по этим отраслям законодательства. Можно сказать также, что фактически эти изменения закрепили положение, существовавшее и после 1936 г., поскольку за все время действия Конституции СССР 1936 г. Верховным Советом СССР был принят только Закон о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик в 1938 г., а общесоюзные кодексы (УК, ГК, УПК и ГПК) так и не были приняты. В союзных республиках и после 1936 г. продолжали действовать республиканские кодексы, принимавшиеся в период 1922—1935 гг., причем УК, УПК и ГПК РСФСР действовали также и на территории Казахской, Киргизской, Латвийской, Литовской и Эстонской союзных республик, а ГК РСФСР, кроме того, еще и на территории Туркменской и Таджикской союзных республик. В Молдавской ССР действовали кодексы УССР.

После принятия XX съездом КПСС решений о дальнейшем расширении прав союзных республик издание общесоюзных кодексов было признано нецелесообразным. Повышение роли союзных республик в решении вопросов хозяйственного и культурного строительства, которые ранее входили в компетенцию общесоюзных органов, неизбежно потребовало расширения их прав также и в области законодательства. Вот почему компетенция Союза ССР в области гражданского и уголовного законодательства, а также законодательства о судоустройстве и судопроизводстве подверглась существенным изменениям.

Одновременно специальным законом было внесено изменение в п. «н» ст. 14 Конституции СССР, который в прежней своей редакции относил к ведению Союза ССР «управление транспортом и связью». Теперь этот пункт формулировался следующим образом: «н) управление

---

[35] Закон «Об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятии гражданского, уголовного и процессуальных кодексов» («Ведомости Верховного Совета СССР», 1957, № 4, ст. 63).

транспортом и связью общесоюзного значения». П. «и» был дополнен этими словами в связи с упразднением в 1956 г. общесоюзного Министерства речного флота и союзно-республиканского Министерства автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР, с передачей предприятий и организаций этих министерств в ведение союзных республик, а также преобразованием в 1954 г. общесоюзного Министерства связи в союзно-республиканское министерство.

Наконец, законом, принятым Верховным Советом СССР также 11 февраля 1957 г., были расширены права союзных республик в области административно-территориального устройства: к их ведению было отнесено разрешение вопросов об областном и краевом делении союзных республик. В связи с этим было внесено изменение в п. «е» ст. 14 Конституции СССР, который предусматривал право Союза ССР в лице его высших органов власти утверждать образование новых краев и областей, а также новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик. За Союзом ССР было оставлено утверждение образования лишь новых автономных республик и автономных областей [36].

Хотя существовавший до этого цетрализованный порядок решения вопросов областного деления сыграл в

---

[36] Еще до принятия Конституции 1936 г. в практике государственного строительства был принят следующий порядок разрешения вопросов краевого и областного административно-территориального деления союзных республик: решения об образовании новых краев и областей, об их укрупнении, разделении или ликвидации принимались Президиумами ЦИК союзных республик и окончательно утверждались Президиумом ЦИК СССР. Централизованное решение вопросов областного деления союзных республик объяснялось тем, что изменения областного деления имеют чрезвычайно важное политическое и хозяйственное значение как для союзных республик, так и для Союза ССР в целом.

Конституция СССР 1936 г. закрепила эту практику. В соответствии с Конституцией СССР Конституции союзных республик предусмотрели обязанность республик представлять на утверждение Верховного Совета СССР образование новых областей (а в РСФСР—и краев), а также новых автономных республик и автономных областей (РСФСР и Грузинская ССР), или только новых областей (Украинская, Белорусская, Казахская, Киргизская, Таджикская, Туркменская и Узбекская союзные республики), или только новых автономных республик и автономных областей (Азербайджанская ССР).

прошлом определенную положительную роль, теперь, когда в союзных республиках сложилась устойчивая административно-территориальная организация, централизация в этой области уже не вызывалась необходимостью и стала излишней. Высшие органы государственной власти союзных республик в новых условиях с успехом могли сами решать вопросы областного и краевого деления, надлежащим образом учитывая при этом экономические, географические и национальные особенности, а также хозяйственную и политическую целесообразность тех или иных изменений.

Отнесение к ведению союзных республик самостоятельного решения вопросов областного деления имело своим следствием исключение из Конституции СССР ст. 23, 29, 29-а и 29-б, а также исключение из статей 22, 26 и 27 перечня краев и административных областей [37].

В четвертый раз текст ст. 14 был дополнен на основании закона от 10 мая 1957 г. «О внесении изменений и дополнений в текст Конституции (Основного закона) СССР», принятого на седьмой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва. В п. «м» этой статьи, где говорится о том, что в ведении Союза ССР находится управление банками, промышленными и сельскохозяйственными учреждениями и предприятиями, а также торговыми предприятиями общесоюзного подчинения, были добавлены следующие слова: «общее руководство промышленностью и строительством союзно-республиканского подчинения». Это добавление было сделано в связи с принятым на той же сессии Верховного Совета СССР законом «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством».

В заключение следует остановиться на изменениях в системе министерств СССР в той степени, в которой это связано с размежеванием компетенции СССР и союзных республик.

Ст. 77 и 78 Конституции СССР, содержащие перечень общесоюзных и союзно-республиканских министерств,

---

[37] Ст. 28 Конституции СССР, содержавшая перечень административных областей Казахской ССР, тоже подлежала исключению, подобно другим аналогичным статьям. Однако она была сохранена, но с иным, совершенно новым текстом: «Разрешение вопросов об областном, краевом административно-территориальном устройстве союзных республик относится к ведению союзных республик».

менялись почти на каждой сессии Верховного Совета СССР[38]. Нас интересует не все, а лишь те изменения, которые вызывались преобразованием общесоюзных министерств в союзно-республиканские и, наоборот, поскольку это в определенной мере влияло на фактическое распределение компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

За истекшие после принятия Конституции СССР годы происходил непрерывный рост числа хозяйственных министерств, имеющих сейчас исключительно большой удельный вес в общем количестве министерств СССР. Это свидетельствует об интенсивном развитии советской экономики и в особенности промышленного производства.

Развитие системы хозяйственных министерств сопровождалось как сосредоточением руководства отдельными отраслями хозяйства в руках Союза ССР, так и одновременным расширением полномочий союзных республик по управлению промышленностью. Хотя этот процесс и происходил более или менее одновременно, в 1939—1951 гг. явно преобладала централизаторская тенденция, а с 1953 г. заметно обозначился процесс децентрализации, связанный с созданием совнархозов и упразднением многих общесоюзных министерств СССР.

В отличие от хозяйственных министерств социально-культурные министерства стали, как правило, союзно-республиканскими.

Руководство административно-политическими отраслями государственного управления с 50-х годов, если иметь в виду только министерства, полностью переместилось из исключительного ведения Союза ССР в совместное ведение Союза и республик. 1951 год был последним годом, когда в числе общесоюзных министерств еще находилось политико-административное Министерство Военно-Морского Флота[39].

Обращает на себя внимание, что все многочисленные реорганизации, связанные с изменением видов министерств (наркоматов), далеко не всегда должным обра-

---

[38] Подробнее см.: Д. А. Гайдуков. Указ. соч., стр. 126—140.

[39] В то же время нельзя забывать, что сохранились и осуществляют важные функции государственные комитеты и специальные ведомства, носящие общесоюзный характер и осуществляющие свои функции в данной области.

зом увязывались с конституционными положениями, определяющими компетенцию СССР и союзных республик. Между тем устанавливаемое Конституцией разграничение компетенции между федерацией в целом и ее отдельными частями должно служить правовой основой не только всего национально-государственного устройства СССР, но и организации органов государственной власти, государственного управления, суда и прокуратуры.

Рассмотрение истории конституционного законодательства позволяет сделать некоторые обобщающие выводы.

Прежде всего очевидно, что компетенция СССР и союзных республик во всех конституционных актах Советского государства отводилось значительное место. При этом по мере успехов в осуществлении задач социалистического строительства и укрепления Советского многонационального государства объем и пределы конституционного регулирования компетенции, особенно в области хозяйственного строительства, неизбежно менялись. В этом находили свое выражение объективные закономерности развития Советского социалистического общества и государства.

Вместе с тем конституционное закрепление соответствующих положений нередко отставало от требований практики государственного строительства, а в определенных случаях даже вело к чрезмерной централизации отдельных отраслей законодательства, что имело отрицательные результаты.

Коммунистическая партия постоянно уделяла огромное внимание правильному разрешению всех вопросов, возникающих в процессе взаимоотношений Союза ССР и союзных республик. Эти вопросы неоднократно обсуждались Пленумами ЦК и съездами партии, рассматривались верховными представительными органами СССР и республик. Руководящая и направляющая роль КПСС обеспечила успешное разрешение на основе ленинских принципов советской федерации, в соответствии с конкретно-историческими условиями сложных проблем, связанных с укреплением единства Советского государства и осуществлением прав союзных республик, а также разграничением соответствующих полномочий между СССР и союзными республиками.

Ранее мы уже останавливались на понятии исключительной компетенции СССР и ее особенностях, связанных, в частности, с тем, что в силу социалистической природы советской федерации союзные республики не только не отстраняются от участия в осуществлении общесоюзными органами возложенных на них задач, а, наоборот, всемерно способствуют их деятельности.

Естественно, что это общее положение нуждается в уточнениях, когда речь идет о конкретных отраслях законодательства или управления, носящих общесоюзный характер, поскольку особенности каждой отрасли требуют специфических форм привлечения республиканских органов к осуществлению полномочий, составляющих исключительную компетенцию СССР. Так, формы участия союзных республик в осуществлении исключительных полномочий СССР в области внешнеторговой деятельности будут иными, чем применительно к работе железнодорожного транспорта или деятельности промышленных предприятий общесоюзного значения.

Следует также иметь в виду, что исключительная компетенция общесоюзных органов в той или иной отрасли законодательства может быть сопряжена с сосредоточением управления целиком в ведении союзных республик. В качестве примера здесь можно привести социальное обеспечение. Все пенсионное законодательство носит исключительно общесоюзный характер. Да иначе и быть не может, поскольку в данном случае речь идет о реализации одного из основных конституционных прав граждан СССР — права на материальное обеспечение в старости, в случае болезни или потери трудоспособности (ст. 120 Конституции). В то же время непосредственное управление делом социального обеспечения сосредоточено целиком в руках союзных республик и осуществляется республиканскими Министерствами социального обеспечения союзных республик.

Может быть и такое положение, когда руководство отдельными отраслями или сферами управления в масштабах СССР строго централизовано, а регулирующие его законодательные акты носят как общесоюзный, так и республиканский характер. Хотя таких случаев не так уже много, но некоторые примеры можно было бы при-

вести. Так, согласно Конституции СССР, в числе общесоюзных органов управления имеется Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, наделенный значительными полномочиями. Однако нормативная деятельность в области труда и заработной платы осуществляется не только Союзом ССР, но и по довольно широкому кругу вопросов также и союзными республиками.

Таким образом, при анализе исключительной компетенции Союза ССР (а равно и союзных республик) необходимо различать полномочия СССР по законодательству и по управлению, поскольку они могут в некоторых случаях и не совпадать.

Перейдем теперь к рассмотрению отдельных полномочий, относящихся в силу ст. 14 Конституции СССР к исключительной компетенции Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления.

Необходимо только оговориться, что, поскольку ст. 14 не употребляет слов «исключительная компетенция», а говорит вообще о предметах «ведения СССР», далеко не все указанные в ней полномочия составляют исключительную компетенцию Союза ССР. Кроме того, текст этой статьи в отдельных случаях устарел и в должной мере не отражает существующее положение. Поэтому при анализе ст. 14 нужно учитывать как содержание ряда других статей Конституции СССР, определяющих компетенцию высших органов государственной власти и органов управления СССР и систему общесоюзных министерств и ведомств, так и те изменения, которые произошли в практике руководства отдельными отраслями государственной жизни за последние годы и еще не получили необходимого конституционного выражения и закрепления.

С учетом того огромного значения, которое имеют в современных условиях хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная функции социалистического общенародного государства, в настоящей книге особо выделяются полномочия СССР в области развития экономики и социально-культурного строительства. Что касается полномочий, связанных с другими внутренними функциями социалистического государства, то они рассматриваются в разделе об административно-политиче-

ской деятельности и законодательстве. В этом же разделе говорится о полномочиях, вытекающих из внешних функций социалистического государства. Такая последовательность нами принята и применительно к другим видам компетенции СССР и союзных республик.

Перейдем теперь к конкретному рассмотрению исключительной компетенции СССР, определяемой Конституцией СССР и законами СССР.

В ОБЛАСТИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Промышленность и строительство общесоюзного подчинения. В п. «м» ст. 14 Конституции СССР указывается, что СССР осуществляет управление промышленными учреждениями и предприятиями общесоюзного значения. Очевидно, что в данном случае речь идет прежде всего о тех промышленных предприятиях, управление которыми сосредоточено в общесоюзных министерствах. Сюда же следует отнести и те промышленные и строительные предприятия и учреждения, которыми непосредственно управляют союзно-республиканские Министерства СССР, хотя их количество сравнительно невелико.

Известно, что после сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС был повсеместно осуществлен переход к отраслевой системе управления промышленностью и строительством, поскольку система управления через совнархозы привела к снижению уровня руководства отраслями, к нарушению единства технической политики и распылению квалифицированных кадров, породила многоступенчатую систему управления [40]. Те отрасли промышленности и строительства, которые по своему характеру объективно требуют строго централизованного руководства в общесоюзном масштабе, находятся сейчас в ведении общесоюзных министерств, перечень которых содержится в ст. 77 Конституции СССР.

Это прежде всего машиностроение. В процессе социалистического расширенного воспроизводства машиностроение занимает ведущее место. Будучи комплексной отраслью, оно включает в себя такие специализирован-

---

[40] А. Н. Косыгин. Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства. Доклад на Пленуме ЦК КПСС 27 сентября 1965 г. Политиздат, 1965, стр. 43.

ные отрасли, как тяжелое, энергетическое и транспортное машиностроение, станкостроительная и инструментальная промышленность, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, электротехническая промышленность, приборостроение, производство средств автоматизации и систем управления, химическое и нефтяное машиностроение и др.

От степени роста и качественного совершенствования этих отраслей машиностроения во многом зависит прогресс во всем общественном производстве. Машиностроение особенно нуждается в глубокой специализации и широкой кооперации производства, унификации деталей и узлов машин, объединении усилий научно-исследовательских и конструкторских организаций и предприятий по созданию современных технически совершенных конструкций машин и оборудования для всех отраслей народного хозяйства.

Исходя из этого на машиностроительные министерства возложена ответственность за обеспечение промышленности, транспорта, сельского хозяйства и других отраслей народного хозяйства СССР технически совершенными и высокопроизводительными машинами, оборудованием, а также за удовлетворение потребности населения в высококачественных изделиях металлообработки.

Очевидно, что организация централизованного отраслевого управления промышленностью и сосредоточение в непосредственном ведении СССР целого ряда общесоюзных отраслей промышленности требуют изменения пункта «м» ст. 14 Конституции СССР с тем, чтобы в соответствии с существующим положением к исключительному ведению СССР было отнесено управление всеми отраслями промышленности и строительства общесоюзного подчинения, а также издание законодательных актов, определяющих систему и деятельность соответствующих органов управления (общесоюзных промышленных министерств, ведомств и т. д.).

Наличие отраслей промышленности и строительства, управление которыми осуществляют общесоюзные министерства, вовсе не означает, что союзные республики совершенно отстранены от участия в производственной деятельности предприятий общесоюзного значения, находящихся на их территории. Союзные республики вправе осуществлять контроль и наблюдение за состоянием и

управлением предприятий союзного подчинения, о чем специально говорится в их конституциях[41].

Такой контроль и наблюдение, осуществляемые высшими органами власти и управления союзных республик, являются важнейшей конституционной формой, обеспечивающей, в частности, влияние союзных республик на общесоюзное управление промышленностью. Правильное и постоянное проведение такого контроля способствует должной увязке развития всех предприятий, находящихся на территории республики, их правильному размещению, специализации и кооперированию.

Советы Министров и Госпланы союзных республик, изучая деятельность промышленных предприятий общесоюзных министерств, вносят в соответствующие союзные органы предложения о комплексном развитии всех отраслей народного хозяйства республики. Союзные республики также уделяют много внимания осуществлению контроля в области материального и социально-культурного обслуживания и обеспечения охраны прав рабочих и служащих, а также соблюдения действующего законодательства на предприятиях общесоюзного значения.

Указанные выше функции по контролю и наблюдению соответствующие органы союзных республик осуществляют без непосредственного вмешательства в текущую оперативную деятельность предприятий и учреждений общесоюзного значения[42].

Общесоюзный транспорт. Пункт «и» ст. 14 Конституции СССР относит к ведению СССР управление транспортом общесоюзного значения[43]. В настоящее время отраслями транспорта, имеющими общесоюзное значение, являются: железнодорожный, морской и воздушный

---

[41] См. ст. 19 Конституции РСФСР и аналогичные статьи конституций других союзных республик.

[42] Подробнее об этом см.: Б. Б. Хангельдыев. Некоторые вопросы компетенции местных Советов в области взаимоотношений с предприятиями союзного подчинения. «Ученые записки Свердловского юридического ин-та», 1957, т. IV.

[43] В этом же пункте Конституции СССР говорится и о связи общесоюзного значения. Однако, поскольку руководство связью осуществляет союзно-республиканское Министерство связи СССР, компетенция СССР по управлению связью будет нами рассмотрена применительно к сферам совместной деятельности СССР и союзных республик.

транспорт, а также часть трубопроводного транспорта (газопроводы).

Соответственно управление этими видами транспорта осуществляют общесоюзные органы: Министерство путей сообщения СССР, Министерство морского флота СССР и Министерство гражданской авиации СССР. Управление транспортным строительством сосредоточено в общесоюзном Министерстве транспортного строительства, руководящем строительством объектов железнодорожного, морского и речного транспорта, автомобильных дорог общесоюзного значения, метрополитенов и сооружений гражданского воздушного флота. Газопроводами общесоюзного значения управляет Министерство газовой промышленности СССР, которому подчинены территориальные главные управления, районные управления по эксплуатации газопроводов, различные тресты, инспекции по газу, конструкторские бюро и т. д. [44]

Нужно сказать, что, хотя управление транспортом общесоюзного значения составляет исключительную компетенцию СССР, союзные республики рассматривают целый ряд вопросов, связанных с работой железных дорог, управлений аэрофлота и т. п. В частности, Советы Министров союзных республик принимают меры для улучшения деятельности находящихся на их территории транспортных организаций общесоюзного значения по перевозкам грузов, особенно в период уборки урожая, а также по улучшению обслуживания пассажиров на железнодорожных станциях, пристанях, в аэропортах. Общесоюзные транспортные министерства в свою очередь стараются учитывать нужды союзных республик. В выступлении на сессии Верховного Совета СССР министр морского флота В. Г. Бакаев особо подчеркнул, что хотя

---

[44] В литературе не раз отмечалось отсутствие единства в руководстве трубопроводным транспортом. В связи с этим было высказано вполне обоснованное мнение о необходимости образования единого органа управления всем трубопроводным транспортом СССР (газопроводным и нефтепроводным) и определения правового статуса этого органа только как перевозчика, с освобождением его от снабженческо-сбытовых функций (Б. Галактионов. Народнохозяйственное значение развития трубопроводного транспорта. «Вопросы экономики», 1958, № 12; С. Н. Дудников. Назревшие вопросы управления трубопроводным транспортом в СССР. «Советское государство и право», 1963, № 8).

это Министерство является общесоюзным отраслевым органом, «однако всю работу мы строим согласованно и с учетом интересов каждой союзной республики»[45].

Специфика работы и повышенная опасность транспорта обусловливают определенные особенности регулирования государственной службы, ответственности служащих транспортных министерств и ведомств, организации и осуществления широкого ведомственного контроля в этих отраслях, применения специфических мер административного принуждения и т. д.[46] Вот почему к исключительному ведению СССР наряду с управлением общесоюзным транспортом в конституционном порядке следует также отнести издание нормативных актов, регулирующих организацию и деятельность всех видов транспорта, поскольку эти акты имеют общеобязательный характер на всей территории СССР и распространяются на все предприятия, учреждения и организации, соприкасающиеся с работой транспорта. Мы имеем в виду Устав железных дорог СССР, Кодекс торгового мореплавания СССР, Устав внутреннего водного транспорта СССР, Правила движения по улицам и дорогам СССР, Типовое положение об автоинспекции и другие действующие акты, характер и форма которых в дальнейшем должны быть унифицированы. Поскольку все эти акты регулируют отношения в отраслях транспорта, имеющих общесоюзное значение (за исключением внутреннего водного и автомобильного транспорта), было бы целесообразным отнести их издание к ведению Верховного Совета СССР или его Президиума и придать им форму кодексов, законов.

Представляется, что хотя в настоящее время управление водным и автомобильным транспортом находится в исключительном ведении союзных республик, тем не менее общие вопросы, связанные с необходимостью применения единых для всего Союза правил движения, а также с установлением единой ответственности за правонарушения на водном и автомобильном транспорте, целесообразно также урегулировать в общесоюзных актах.

---

[45] «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)». Стеногр. отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1965, стр. 111.

[46] Подробнее см.: «Административное право». Под ред. проф. А. Е. Лунева. Изд-во «Юридическая литература», 1967.

Кредит и денежная система. Конституция СССР относит к исключительному ведению СССР управление банками, руководство денежной и кредитной системой, заключение и предоставление займов (п. «м», «о» и «р» ст. 14).

Кредит и деньги имеют большое значение в условиях строительства коммунизма. В Программе КПСС особо указывается, что в «коммунистическом строительстве необходимо полностью использовать товарно-денежные отношения в соответствии с новым содержанием, присущим им в период социализма»[47]. Большую роль при этом играет наряду с хозяйственным расчетом, торговлей, финансами применение таких инструментов развития экономики, как деньги и кредит.

В СССР все вопросы денежного обращения, а также кредита регулируются высшими органами государственной власти и управления СССР. В частности, Совет Министров СССР принимает необходимые меры по укреплению кредитно-денежной системы (п. «б» ст. 68 Конституции СССР).

Банки и их кредитные ресурсы в СССР являются всенародным достоянием. Это позволяет использовать кредит для обеспечения планомерного и непрерывного роста всего общественного производства. Будучи тесно связаны со всеми отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, кредитные учреждения стоят также на страже экономного расходования государственных средств и тем самым способствуют выполнению планов коммунистического строительства.

В настоящее время в СССР имеются Государственный банк СССР и Всесоюзный банк финансирования капитальных вложений (Стройбанк СССР). Оба они подчинены непосредственно Совету Министров СССР.

С Госбанком СССР тесно связан Внешторгбанк, осуществляющий краткосрочное кредитование внешней торговли. К числу кредитных учреждений относятся также государственные трудовые сберегательные кассы, содействующие накоплению денежных сбережений населения и их использованию в интересах развития народного

---

[47] «Программа Коммунистической партии Советского Союза». Политиздат, 1967, стр. 89.

хозяйства. Гострудсберкассы — единое общесоюзное кредитное учреждение, находящееся в ведении Госбанка СССР.

С учетом сказанного в Конституции СССР следовало бы выделить исключительные полномочия СССР по управлению единой кредитно-денежной системой и изданию соответствующих законодательных актов. Из Конституций же союзных республик следует исключить содержащееся в них указание об отнесении управления банками республиканского значения к ведению их высших органов, так как таких банков сейчас нет. После осуществленной в 1959 г. реорганизации системы банков долгосрочных вложений союзные республики не осуществляют непосредственного руководства банками, а имеющиеся в них республиканские отделения Госбанка СССР и Стройбанка СССР находятся в общесоюзном подчинении[48]. То обстоятельство, что Советы Министров союзных республик утверждают финансовые и кассовые планы республиканских контор Госбанка СССР, а также принимают необходимые меры для выполнения этих планов, не меняет строго централизованный характер руководства денежной и кредитной системой в СССР.

В п. «п» ст. 14 Конституции СССР говорится об отнесении к ведению СССР организации государственного страхования.

В связи с передачей в 1957 г. местных органов государственного страхования СССР в ведение Министерств финансов союзных республик очевидно, что организация государственного страхования и руководство страховым делом составляют сферу совместной компетенции СССР и союзных республик, причем за СССР сохранилось лишь направление и контроль в данной области[49].

Внешняя торговля. Важнейшей составной частью народного хозяйства СССР является внешняя торговля. Она осуществляется на основе государственной монополии в соответствии с народнохозяйственными планами.

Монополия внешней торговли представляет собой особую социалистическую форму внешнеэкономических связей СССР с иностранными государствами. Ее сущность состоит в сосредоточении всех внешнеторговых

---

[48] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 14, ст. 88.
[49] СП СССР, 1958, № 6, ст. 61.

операций в руках государства. Торговые сделки с иностранными государствами и их торговыми фирмами заключаются от имени государства специально уполномоченными на то органами.

В соответствии с п. «з» ст. 14 Конституции СССР внешняя торговля подлежит исключительному ведению Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления. Центральным отраслевым органом управления внешней торговлей служит общесоюзное Министерство внешней торговли.

Контроль за соблюдением государственной монополии внешней торговли, а также таможенные операции, борьбу с нарушениями таможенных правил и контрабандой осуществляют таможенные учреждения СССР, которыми руководит Главное таможенное управление Министерства внешней торговли СССР.

Порядок деятельности таможенных учреждений и применения мер административной ответственности определяются Таможенным кодексом СССР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР[50].

Наличие общесоюзного Министерства внешней торговли создает целый ряд преимуществ: возможность использовать плановый характер деятельности всех государственных внешнеторговых объединений, единство их выступления на иностранных рынках, доведение до минимума издержек обращения путем рациональной организации внешнеторгового аппарата и упрощения работы по экспортным и импортным операциям. Вместе с тем это позволяет осуществлять продажу экспортных товаров на основе государственных стандартов, устранять излишние посреднические звенья при выступлении на международном рынке.

Министерство внешней торговли СССР имеет своих уполномоченных при Советах Министров союзных республик, а также в некоторых крупных промышленных и портовых городах. Это позволяет наилучшим образом учитывать интересы союзных республик во внешней торговле.

Тесно связанные с республиканскими и местными учреждениями, уполномоченные МВТ СССР могут бы-

---

[50] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1964, № 20, ст. 242

стро устранять замеченные ими недочеты и издержки, ставить соответствующие вопросы перед Советами Министров союзных республик.

Для того чтобы увеличить экспорт товаров и вовлечь новые товары в экспортные ресурсы, Советы Министров союзных республик принимают необходимые меры по расширению объема экспортируемых товаров.

В 1958—1959 гг. при Советах Министров ряда союзных республик были образованы специальные постоянно действующие комиссии по вопросам экономических связей с зарубежными странами. Эти комиссии осуществляют контроль за производством и своевременной поставкой товаров для экспорта, разрабатывают мероприятия по увеличению экспортных ресурсов товаров, улучшению качества экспортируемых изделий, их упаковки и т. д.[51]

В ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Вопросы войны и мира. К исключительному ведению СССР относится целый ряд полномочий по осуществлению внешних сношений. Это — представительство СССР в международных сношениях, заключение, ратификация и денонсация международных договоров СССР с другими государствами, издание законодательных актов в области внешних сношений и т. д.

В п. «б» ст. 14 Конституции СССР особо указано, что к исключительному ведению СССР относятся «вопросы войны и мира». Решение этих вопросов осуществляется Верховным Советом СССР и Президиумом Верховного Совета, поскольку они касаются коренных проблем взаимоотношений между государствами, от разрешения которых зависит будущность государств. В частности, Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета СССР объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии. Наряду с объявлением состояния войны в этих указанных в Конституции СССР случаях Президиум Верховного Совета СССР также объявляет общую или частичную моби-

---

[51] «Внешняя торговля», 1964, № 4, ст. 37.

лизацию и военное положение в отдельных местностях или по всему СССР. Он осуществляет ратификацию и денонсацию международных договоров СССР, в том числе мирных договоров, договоров о дружбе и взаимопомощи, о взаимной обороне от агрессии и других.

Исторический опыт показывает, что Союз ССР последовательно и настойчиво борется за сохранение и укрепление мира, а в случае вовлечения его в войну направляет все свои усилия, всю свою внутреннюю и внешнюю политику на разгром врага, завоевание победы и установление справедливого мира.

Хотя соответствующие положения Конституции СССР не вызывают каких-либо сомнений, тем не менее в литературе встречаются высказывания о том, что вопросы войны и мира не составляют исключительной компетенции СССР, а могут решаться также и союзными республиками. При этом обычно отмечается то обстоятельство, что УССР и БССР подписали в 1947 г. мирные договоры с Болгарией, Румынией, Венгрией, Финляндией и Италией и, вступив в члены ООН, взяли на себя обязательства по коллективной обороне от агрессии.

«Такая практика,— пишет, например, Ю. П. Бровка,— не вызвала и не вызывает никаких возражений со стороны органов Союза и союзных республик, призванных следить за соблюдением их Конституций. Именно из этой практики следует исходить при определении реальных внешнеполитических полномочий союзных и республиканских органов»[52].

Однако приведенная выше практика участия УССР и БССР в подписании вместе с Союзом ССР ряда мирных договоров, а также факт их принятия в ООН отнюдь не меняют того общего, принципиально важного положения, что решение вопросов войны и мира составляет исключительную прерогативу Союза ССР. Не сами по себе, а вместе с Союзом ССР, на основе единой внешнеполитической линии участвуют союзные республики в осуществлении этих полномочий.

На протяжении всей истории Советского союзного государства вопросы войны и мира всегда решались и решаются высшими органами государственной власти

---

[52] Ю. П. Бровка. Международная правосубъектность БССР. Минск, изд-во «Наука и техника», 1967.

Союза ССР. Общие интересы всех союзных республик настоятельно требуют здесь сугубой централизации. Объявление состояния войны в точно указанных в Конституции СССР случаях, а также заключение мирных договоров не могут осуществляться обособленно союзными республиками, без соответствующих решений высших органов государственной власти СССР.

Внешние экономические связи. Наряду с осуществлением внешней торговли СССР выполняет многочисленные обязательства по экономическому и научно-техническому сотрудничеству, оказанию технической и культурной помощи, предусмотренной межправительственными соглашениями и решениями Правительства СССР.

Исполнение указанных задач возложено на общесоюзный орган — Государственный комитет Совета Министров СССР по внешним экономическим связям.

Однако эта важная сторона внешнеполитической деятельности Советского государства необходимого отражения в Конституции СССР не нашла. П. «р» ст. 14, предусматривающий «заключение и предоставление займов», явно недостаточен, поскольку он (даже при самом широком толковании) не отражает проводящейся Союзом ССР многосторонней деятельности по осуществлению экономических связей с зарубежными государствами, прежде всего с развивающимися странами, уже сбросившими колониальное ярмо и борющимися за укрепление своей независимости, за социальный прогресс.

В условиях существования мировой социалистической системы происходит непрерывное развитие плодотворного экономического сотрудничества социалистических государств на двусторонней и многосторонней основе с учетом громадного значения долговременного разделения труда и достижений научно-технического прогресса.

Все это говорит о том, что, видимо, следовало бы в конституционном законодательстве более подробно отразить характер миролюбивой внешней политики СССР и, в частности, указать на то, что к исключительному ведению СССР относятся развитие экономического сотрудничества социалистических государств и осуществление внешних экономических связей с молодыми национальными государствами, которым СССР оказывает широкую дружескую помощь в развитии их независимой национальной экономики.

Отношения с союзными республиками. В числе исключительных полномочий Союза ССР Конституция СССР предусматривает и такие, которые связаны со взаимоотношениями между Союзом в целом и входящими в его состав союзными республиками. Сюда относятся: принятие в состав СССР новых республик, контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечение соответствия Конституций союзных республик Конституции СССР, утверждение образования новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик; утверждение изменений границ между союзными республиками. Все эти полномочия вытекают из федеративного характера СССР и требуют конституционного регулирования в силу того, что союзные республики являются суверенными государствами.

Особо следует сказать об изменениях границ между союзными республиками. В современных условиях такие изменения, как правило, связаны с разрешением экономических задач. Добровольная уступка одной из республик части своей территории другой республике — яркое выражение братства советских народов, единства их интернациональных и национальных задач и интересов.

Учитывая характер этих изменений и исходя из задач всемерного развития советского демократизма, некоторые авторы высказывали соображение о том, что вопрос о передаче республикой части своей территории другой республике должен решаться путем проведения референдума среди населения, проживающего на соответствующей территории[53].

Не отвергая в принципе возможность проведения референдумов по территориальным вопросам, мы вместе с тем считаем, что приведенная выше категорическая постановка вопроса не отвечает современным условиям развития советской демократии, когда происходит всемерное повышение роли представительных органов. С нашей точки зрения, было бы более правильным установить, что передача территории от одной республики другой осуществляется (если это не связано с изменением

---

[53] В. Ф. Коток. Референдум в системе социалистической демократии. Изд-во «Наука», 1964; М. А. Биндер. Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата, изд-во «Наука» Казахской ССР, 1967.

внешних границ СССР) по решению высших представительных органов этих республик и не требует никаких утверждений (как это установлено сейчас) со стороны Президиума Верховного Совета СССР и самого Верховного Совета. Территориальные преобразования должны утверждаться, видимо, лишь в тех случаях, когда происходит изменение государственной границы СССР.

Исходя из изложенного к исключительному ведению СССР следовало бы отнести только утверждение изменений внешних границ СССР с иностранными государствами.

Общесоюзное законодательство. Ст. 14 Конституции СССР относит к исключительному ведению СССР законодательство о союзном гражданстве и о правах иностранцев, а также издание общесоюзных актов об амнистии (п. «у» и «щ» ст. 14 Конституции СССР).

Принятый Верховным Советом СССР в 1938 г. общесоюзный закон о гражданстве упразднил ранее существовавший упрощенный порядок как приобретения, так и выхода из гражданства СССР и установил, что право приема в гражданство СССР принадлежит Президиуму Верховного Совета СССР и Президиумам Верховных Советов союзных республик, а решение вопросов о выходе из советского гражданства — исключительно Президиуму Верховного Совета СССР.

В последующем общесоюзное законодательство о гражданстве СССР получило свое развитие в целом ряде Указов Президиума Верховного Совета СССР, детально определивших порядок приобретения советского гражданства, восстановления в нем, а также выхода из него.

В литературе уже не раз указывалось на то, что разрешение на выход из советского гражданства и его лишение целесообразно относить к совместному ведению СССР и союзных республик[54]. Предлагалось поэтому расширить полномочия союзных республик, предоставив им право решать вопросы, связанные не только с приемом в советское гражданство, но и с выходом из него, а также с лишением гражданства республики и тем самым гражданства СССР, путем издания соответствующих Указов Президиума Верховного Совета союзной

---

[54] См., например: Д. Л. Златопольский. Государственное устройство СССР. Госюриздат, 1960.

республики. Предлагалось также предусмотреть специальную норму, в соответствии с которой прием в гражданство СССР не мог бы осуществляться без одновременного приема в гражданство соответствующей республики.

Эти соображения представляются заслуживающими внимания. Практика применения действующих законов о гражданстве убедительно свидетельствует о возможности и необходимости внесения в нее соответствующих коррективов.

Как указывалось выше, законодательство о гражданстве относится сейчас к исключительному ведению СССР, хотя в отдельных республиках имеется немало специальных вопросов, связанных с приобретением гражданства данной республики и требующих своего законодательного урегулирования. В Армянской ССР, например, это вызвано стремлением большого числа зарубежных армян быть принятым в советское гражданство и репатриироваться в Армянскую ССР.

Исходя из принципиальных соображений, связанных с признанием суверенитета СССР и союзных республик, а также учитывая существующую практику, на наш взгляд, можно было бы отнести решение вопросов советского гражданства к сфере совместной компетенции высших органов государственной власти СССР и союзных республик. При этом за СССР необходимо сохранить определение общих принципов и регламентацию основных вопросов гражданства СССР и союзных республик.

В этой связи нельзя не отметить разработанные проф. А. А. Есаяном на основе детального изучения законодательства и практики предоставления советского гражданства в Армянской ССР проекты Положения о советском гражданстве и Положения о гражданстве Армянской ССР, в которых предпринята попытка разграничения полномочий СССР и союзных республик в данной области[55].

Назрел также вопрос о том, чтобы изменить существующий порядок правового регулирования положения иностранцев.

---

[55] А. А. Есаян. Некоторые вопросы советского гражданства. Ереван, изд-во «Митк», 1966.

Наряду с общесоюзными законодательными актами имеется немало республиканских законов, определяющих права иностранных граждан в сфере имущественных интересов, брачно-семейных отношений и т. д. Поэтому следовало бы отнести законодательство о правах иностранцев как к ведению СССР (издание Основ законодательства о правах иностранцев), так и к ведению союзных республик в части, связанной с регулированием конкретных отношений в области гражданского, брачно-семейного, процессуального и ряда других отраслей права.

В ст. 14 Конституции СССР ничего не говорится о праве СССР принимать и изменять Конституцию СССР, а также осуществлять издание законодательных актов по всем вопросам, входящим в исключительную компетенцию СССР. В п. «г» ст. 14 говорится лишь о контроле за соблюдением Конституции СССР.

Порядок изменения Конституции СССР установлен ст. 146, а общее положение о том, что законодательная власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР, содержится в ст. 32 Конституции СССР.

Нам представляется, что было бы целесообразно при определении исключительной компетенции СССР указать на установление и изменение Конституции СССР, а также на осуществление законодательства СССР по всем вопросам, входящим в исключительную компетенцию СССР.

Конституции союзных республик, определяя компетенцию союзных республик, относят к их ведению установление Конституции республики и контроль за ее соблюдением, а также законодательство республики. Соответствующие положения, безусловно, должны содержаться и в Конституции СССР, тем более что область исключительной законодательной деятельности СССР достаточно широка. Она охватывает регламентацию отношений в тех отраслях, которые составляют сферу исключительной компетенции СССР (например, внешняя торговля, кредит и денежная система, общесоюзный транспорт, общесоюзная промышленность и т. д.), взаимоотношения между СССР и союзными республиками как субъектами советской федерации и др.

СФЕРЫ СОВМЕСТНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

Мы уже говорили о некоторой специфике конституционных полномочий, связанных с регулированием сфер совместной деятельности СССР и союзных республик. В этих сферах не требуется всеобъемлющая централизация, они связаны с необходимостью учета местных особенностей и установлением в большинстве случаев «двойного» подчинения в построении соответствующих аппаратов управления.

Конституция СССР и Конституции союзных республик не дают достаточно четкого и полного определения сфер совместной деятельности Союза и союзных республик. Поэтому при выяснении этих вопросов следует опираться прежде всего на анализ существующей государственной практики и действующего законодательства. Это позволит выяснить, какие именно полномочия по управлению и законодательству осуществляются совместно органами власти и управления СССР и союзных республик и, самое главное, как между ними фактически распределяются соответствующие функции [56].

Перейдем к рассмотрению различных сфер совместной компетенции СССР и союзных республик.

В ОБЛАСТИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Народнохозяйственное планирование, учет, материально-техническое снабжение. Планирование — всеобъемлющий принцип организации народного хозяйства и всей государственной деятельности в СССР. Его сущность состоит в том, что соответствующие органы СССР и союзных республик при активном участии трудящихся разрабатывают и утверждают систему взаимно согласованных

---

[56] В данной работе не представляется возможным достаточно полно исследовать все эти обстоятельства, да в этом и нет необходимости, поскольку мы касаемся лишь вопросов конституционного урегулирования компетенции СССР и союзных республик. Вместе с тем следует отметить, что за последнее время появились работы, в которых дается анализ фактического положения, существующего в отдельных сферах совместной деятельности СССР и союзных республик. См., например: В. Г. Вишняков. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. Изд-во «Юридическая литература», 1967; Б. М. Лазарев. Управление советской торговлей. Изд-во «Юридическая литература», 1967, и др.

планов, организуют их выполнение, налаживают учет и контроль и обеспечивают на этой основе единство действий всех работников общества в целях построения коммунизма.

Государственное планирование народного хозяйства СССР неразрывно связано со всесторонним развитием хозяйства союзных республик, обеспечением рационального размещения производства и планомерной разработки природных богатств, совершенствованием социалистического разделения труда между республиками, объединением и согласованием их трудовых усилий, правильным сочетанием интересов всего многонационального государства с интересами каждой союзной республики.

Для планирования и учета, естественно, требуются необходимые организационные предпосылки и прежде всего — наличие государственных органов, осуществляющих соответствующие функции[57].

Плановые и статистические органы в СССР являются союзно-республиканскими. Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР) осуществляет общегосударственное перспективное и текущее планирование. С участием союзных республик и центральных органов управления СССР Госплан СССР намечает основные направления развития народного хозяйства СССР, в соответствии с которыми в дальнейшем разрабатываются проекты отраслевых и республиканских народнохозяйственных планов. Функции Госплана СССР определены специальным Положением о нем, утвержденным Советом Министров СССР.

В союзных республиках сводное перспективное и текущее планирование народного хозяйства осуществляют Госпланы союзных республик. За последнее время роль Госпланов союзных республик значительно возросла. Раньше единые народнохозяйственные планы составлялись в целом по стране, планы же, которые составлялись в республиках, включали в себя только хозяйство республиканского значения. Сейчас Госпланы союзных республик разрабатывают проекты планов развития на-

---

[57] Подробнее об этом см.: Г. А. Иванов, А. С. Приблуда. Плановые органы в СССР. Изд-во «Экономика», 1967; «Хозяйственное право». Под ред. проф. В. В. Лаптева. Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 88—110.

родного хозяйства по всем отраслям союзно-республиканского и республиканского подчинения, а также вносят свои предложения по проектам планов производства продукции (кроме оборонной) на предприятиях общесоюзного значения, находящихся на территории республики. Союзные республики рассматривают также разработанные министерствами и ведомствами СССР схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, задание на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий и представляют по ним предложения в Госплан СССР и Совет Министров СССР. Наконец, союзные республики получили право утверждения для своих предприятий планов производства промышленной продукции, вырабатываемой и полностью потребляемой в республике, и планов распределения этой продукции по номенклатуре и в объеме, ежегодно согласуемых с Госпланом СССР, а также право перераспределять в определенных пределах в течение года капиталовложения между отдельными республиканскими стройками производственного значения.

Все это говорит о гибком сочетании в современных условиях отраслевого управления с межотраслевыми задачами комплексного развития экономики республик.

С планированием народного хозяйства неразрывно связано его материально-техническое снабжение. Осуществление планов материально-технического снабжения проводится союзно-республиканским Государственным комитетом Совета Министров СССР по материально-техническому снабжению и состоящими при нем главными управлениями по снабжению и сбыту, а в союзных республиках — главными управлениями материально-технического снабжения при Советах Министров союзных республик [58].

Создание такой единой системы органов управления материально-техническим снабжением и сбытом способствовало устранению параллелизма, ведомственной разобщенности и многозвенности снабженческо-сбытовых органов.

---

[58] Подробнее об этом см.: Н. А. Танчук. Правовое регулирование материально-технического снабжения промышленности. Изд-во «Наука», 1965.

Организационное оформление материально-технического снабжения в самостоятельную отрасль социалистического планового хозяйства соответствует его значению и обусловлено объективным процессом разделения труда и специализацией функций управления в народном хозяйстве. Вместе с тем очевидно, что внедрение экономических методов руководства народным хозяйством, новых методов планирования и экономического стимулирования требует дальнейшего совершенствования существующей системы материально-технического снабжения. И здесь первостепенное значение имеет постепенный переход к плановому распределению оборудования, материалов и полуфабрикатов путем оптовой торговли. Это означает, что постепенно, по мере создания необходимых экономических и организационных предпосылок все большее количество материалов и оборудования будет распределяться не путем фондирования, а на основе прямых взаимовыгодных связей между социалистическими предприятиями, а также связей между предприятиями и органами материально-технического снабжения, организующими оптовую торговлю [59].

Очевидно, что переход к оптовой торговле вовсе не означает отказ от плановости в распределении произведенной в народном хозяйстве продукции, поскольку оптовая торговля в социалистическом обществе может осуществляться только на основе обоснованного планирования изготовления продукции нужного ассортимента.

За последнее время также все более отчетливо наблюдается тенденция, связанная с передачей распределения материальных ресурсов союзным республикам.

Достаточно сказать, что в 1967 г. Главным управлением материально-технического снабжения союзных республик передано для распределения около 10 тыс. групповых наименований изделий производственно-технического назначения. Разрабатываются меры по дальнейшему расширению этого перечня.

Кроме того, союзным республикам предоставлено право использовать для нужд республик до 50% продук-

---

[59] О путях дальнейшего совершенствования управления материально-техническим снабжением см.: Н. Н. Мазо. Организация управления материально-техническим снабжением. Изд-во «Экономика», 1967, стр. 36—47.

ции, выработанной сверх утвержденных планов предприятиями, находящимися на территории республик (независимо от их подчиненности), по номенклатуре, определяемой Госпланом СССР и Госснабом СССР[60].

Важную роль в планировании капитального строительства выполняет Госстрой СССР, являющийся союзно-республиканским органом. Совместно с союзными республиками и центральными органами управления Госстрой СССР разрабатывает и утверждает планы подрядных строительно-монтажных работ, развития мощностей строительных организаций, комплексной механизации строительных работ, типового проектирования и др.[61]

Единое государственное планирование народного хозяйства невозможно без создания единой системы народнохозяйственного учета. Централизованная система учета и статистики — важнейший рычаг государственного управления и планового руководства народным хозяйством в СССР. Осуществлением учета и статистики в масштабах СССР ведает Центральное статистическое управление (ЦСУ) при Совете Министров СССР, являющееся с 1960 г. союзно-республиканским органом.

В целях эффективного осуществления планового руководства крайне важно четкое разграничение полномочий СССР и союзных республик по составлению народнохозяйственных планов, организации материально-технического снабжения и единой системы народнохозяйственного учета. Основы такого разграничения содержатся в Конституции СССР и Конституциях союзных республик. В частности, в ст. 14 Конституции СССР к ведению СССР отнесены установление народнохозяйственных планов СССР (п. «к») и организация единой системы народнохозяйственного учета (п. «у»). Конституции союзных республик относят к ведению союзных республик утверждение народнохозяйственных планов республик (п. «д» ст. 19 Конституции РСФСР и аналогичных статей Конституций других союзных республик).

---

[60] См. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного значения» (СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 154).

[61] Подробнее см.: Е. И. Вареник, И. А. Петров. Организация и планирование строительного производства. Стройиздат, 1965.

Однако приведенные формулировки в современных условиях нуждаются в определенных уточнениях. Нам представляется, что в Конституции СССР и Конституциях союзных республик следовало бы более подробно сказать о полномочиях по установлению народнохозяйственных планов, указав при этом, что речь идет не только о годовых, но и о перспективных (пятилетних) планах развития народного хозяйства, основные показатели которых должны утверждаться Верховными Советами. Кроме того, в Конституциях желательно предусмотреть специальную норму об утверждении Верховными Советами отчетов правительств об итогах выполнения годовых и пятилетних планов. Это полностью соответствовало бы сложившейся практике планирования народного хозяйства в СССР.

Несомненно, большое положительное значение имело бы надлежащее уточнение и закрепление в законе взаимоотношений между Союзом ССР и союзными республиками в области планирования и материально-технического снабжения. Для наведения должного порядка в планировании нужно четко определить задачи каждого планового органа, избегать параллелизма, строго разграничивать функции планирующих органов в центре и на местах.

В современных условиях, когда возросла роль союзных республик, очень важно было бы более детально определить задачи, функции и права Госпланов союзных республик, предусмотреть такую последовательность в подготовке материалов для составления народнохозяйственных планов, при которой союзные республики заблаговременно получили бы необходимые показатели развития промышленности по всем видам предприятий, находящихся на их территории.

Естественно, что все эти и другие конкретные вопросы, связанные с составлением единого народнохозяйственного плана, не могут быть решены в конституционном порядке. Поэтому к ведению СССР целесообразно отнести издание специального Закона о планировании народнохозяйственной жизни в СССР [62]. В этом законе, в ча-

---

[62] Предложения об издании такого закона уже неоднократно высказывались в литературе (см., например: «Правовые вопросы планирования промышленности в СССР». Изд-во «Наука», 1962, стр. 10;

стности, должна быть урегулирована компетенция плановых органов СССР и союзных республик, а также взаимоотношения между ними по осуществлению всей работы в области планирования.

Учитывая, что ЦСУ СССР является союзно-республиканским органом, следует отнести полномочия по руководству делом статистики и учета к ведению как Союза ССР, так и союзных республик. При этом в компетенцию СССР должно входить издание общесоюзного закона, определяющего единые принципы, единую методологию учета и статистики, а также систему и права органов, осуществляющих учетно-статистическую работу.

Финансы. Советская финансовая система имеет огромное значение для развития народного хозяйства, социально-культурного строительства, повышения материального благосостояния трудящихся, укрепления обороноспособности страны.

Как мы уже указывали, кредитно-денежные отношения относятся к исключительному ведению СССР. Что же касается руководства финансовой системой, то оно осуществляется как органами СССР, так и органами союзных республик.

Существующая в СССР централизация финансов не только не противоречит развитию местной инициативы, но обязательно предполагает учет местных особенностей и местного почина в мобилизации, распределении и эффективном использовании финансовых ресурсов. Это обусловливает и соответствующее соотношение компетенции СССР и союзных республик по управлению финансами и финансовому законодательству.

Непосредственное руководство финансовой работой в масштабах СССР осуществляет Министерство финансов СССР, а в союзных республиках — Министерства финансов союзных республик.

Министерство финансов СССР руководит работой Министерств финансов союзных республик и через них работой Министерств финансов АССР и финансовых отделов исполкомов местных Советов депутатов трудящихся. Ему непосредственно подчинено Главное управление

Г. И. Хайдас. Совершенствовать правовое регулирование народнохозяйственного планирования. «Советское государство и право», 1966, № 3).

производства государственных знаков (Гознак) и Управление иностранного страхования.

Что касается финансового законодательства, то хотя налоговое законодательство, банковское законодательство и другие отнесены к исключительному ведению СССР, тем не менее в современных условиях коммунистического строительства эта отрасль советского законодательства все больше становится сферой совместной деятельности СССР и союзных республик.

После XX съезда КПСС был осуществлен целый ряд мер, расширяющих полномочия союзных республик по развитию республиканского финансового законодательства. Это предполагает необходимость совершенствования конституционных основ государственных финансов и более четкого конституционного разграничения в данной области прав Союза ССР и союзных республик.

Особо следует сказать о бюджетном законодательстве СССР и союзных республик, поскольку государственный бюджет играет важнейшую роль в распределении общественного продукта и национального дохода.

Непрерывное увеличение бюджетных ресурсов Советского государства — результат неуклонного роста прибылей и других денежных накоплений народного хозяйства на основе расширения производства и снижения себестоимости продукции.

В п. «л» ст. 14 Конституции к ведению СССР отнесено «утверждение единого государственного бюджета и отчета о его исполнении, установление налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканского и местных».

Эта формула Конституции СССР нуждается с учетом существующей практики в уточнении.

Дело в том, что в соответствии с Законом «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик», принятым в 1959 г., Верховный Совет СССР утверждает Государственный бюджет СССР в общей сумме доходов с выделением основных доходных источников и в общей сумме расходов с указанием наиболее важных их направлений; утверждает союзный бюджет и размеры отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов в государственные бюджеты союзных республик. Что же касается государственных бюджетов союзных республик, то они в отличие от существовавшего до

1959 г. порядка не утверждаются Верховным Советом СССР, а устанавливаются в Государственном бюджете СССР в общей сумме доходов и общей сумме расходов по каждой союзной республике (ст. 20) [63]. Верховные Советы союзных республик при утверждении государственных бюджетов союзных республик могут увеличивать общую сумму доходов и общую сумму расходов, установленных в Государственном бюджете СССР, без изменения размеров отчислений от общесоюзных налогов и доходов, предусмотренных в Государственном бюджете СССР для государственного бюджета республики.

Таким образом, Закон «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» отчетливо проводит грань между законодательной компетенцией СССР и союзных республик по вопросам бюджетного законодательства.

Применение термина «установление» к бюджетам союзных республик в данном случае позволяет конституционно закрепить принцип, согласно которому орган власти высшей ступени при решении бюджетных вопросов не утверждает, а именно устанавливает бюджет органа власти низшей ступени, поскольку прерогатива утверждения бюджета принадлежит Верховному Совету союзной (или автономной) республики.

Помимо утверждения бюджета республики и отчета о его исполнении к компетенции союзных республик относятся: решение целого ряда вопросов, связанных с определением особенностей их бюджетного устройства, руководство осуществлением местных бюджетов, а также установлением в соответствии с законодательством СССР государственных и местных налогов, сборов, а также неналоговых доходов.

Промышленность и строительство союзно-республиканского подчинения. П. «м» ст. 14 Конституции СССР относит к ведению СССР общее руководство промышленностью и строительством союзно-республиканского подчинения. В настоящее время отрасли добывающей промышленности, легкой и пищевой промышленности, а также большинство отраслей капитального строительства являются по характеру управления ими союзно-республиканскими и находятся в ведении союзно-республиканских министерств. Это закреплено в ст. 78

---

[63] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1959, № 44, ст. 221.

Конституции СССР, содержащей перечень союзно-республиканских министерств СССР.

В союзных республиках в зависимости от объема производства продукции и количества предприятий данной отрасли промышленности, расположенных на территории республики, создаются либо одноименные министерства, либо главные управления, управления и объединения. На эти органы возложено непосредственное управление промышленными предприятиями. Таким образом, союзно-республиканские министерства СССР руководят порученной им отраслью управления через одноименные органы союзных республик и непосредственно управляют лишь предприятиями, включенными в список, утверждаемый по каждому министерству Президиумом Верховного Совета СССР.

В этой связи следует отметить, что формулировка ст. 76 Конституции СССР, где дается определение союзно-республиканского министерства, нуждается в уточнении, поскольку в ней говорится о том, что союзно-республиканские министерства руководят порученной им отраслью управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик.

В действительности, как показывает изучение центральных органов управления союзных республик, в большинстве случаев союзно-республиканскому министерству СССР подчинены не одноименные министерства, а совершенно иные по своей форме и правовому положению органы. Иногда в республике образуется два союзно-республиканских органа, которые подчинены одному министерству СССР [64]. Ввиду этого в Конституции СССР следовало бы более точно указать, что союзно-республиканские министерства руководят порученной им отраслью управления через одноименные органы управления, создаваемые в союзных республиках, и управляют непосредственно определенным числом предприятий и учреждений в пределах, установленных законодательством СССР.

Требует также разработки и соответствующего законодательного разрешения вопрос о правовом статусе

---

[64] Подробнее см.: В. С. Пронина. Конституционные проблемы совершенствования системы центральных органов СССР и союзных республик. «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10. М., 1967.

главных управлений, управлений и объединений одноименных министерств, поскольку он в различных республиках различен. В одних республиках руководители этих органов входят в состав Советов Министров, а в других нет. Перечень этих управлений и объединений содержится не во всех Конституциях союзных республик. Все это говорит о назревшей необходимости унификации и упорядочения системы центральных органов республик.

Необходимо также уточнить формулировку Конституции СССР об отнесении к ведению СССР «общего руководства промышленностью и строительством союзно-республиканского подчинения». Эта формулировка была включена в Конституцию СССР в 1957 г., т. е. после создания совнархозов и перехода в их ведение большей части промышленных и строительных предприятий общесоюзного значения. После ликвидации совнархозов и перехода к отраслевой системе управления промышленностью и строительством эта формулировка уже явно недостаточна. В данном случае следовало бы установить, что к ведению СССР относятся руководство отраслями промышленности и строительства союзно-республиканского подчинения, а также управление промышленными и строительными учреждениями и предприятиями, находящимися в непосредственном подчинении союзно-республиканских министерств СССР.

Согласно ст. 76 Конституции СССР, список таких предприятий утверждается Президиумом Верховного Совета СССР.

Сельское хозяйство. Конституция СССР и Конституции союзных республик совершенно недостаточно говорят о компетенции в области сельского хозяйства. Так, ст. 14 Конституции СССР предусматривает лишь отнесение к ведению СССР управления сельскохозяйственными предприятиями общесоюзного значения, а также установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами (п. «м» и «с» ст. 14). Аналогичные положения применительно к полномочиям союзных республик предусмотрены в их конституциях [65].

---

[65] Конституции Казахской и Туркменской ССР относят к компетенции республики «руководство проведением в жизнь Устава сельскохозяйственной артели и укреплением колхозов» (ст. 19 Конституции Казахской ССР и ст. 19 Конституции Туркменской ССР).

На практике управление сельским хозяйством, которое является одной из важнейших отраслей народного хозяйства, снабжающей население продовольствием, а промышленность — сырьем, составляет сферу совместной деятельности органов Союза ССР и союзных республик.

В соответствии с установленными Союзом ССР основными направлениями развития сельского хозяйства высшие органы государственной власти и органы управления союзных республик планируют развитие в республиках сельскохозяйственного производства на основе использования современной техники и достижений агрономической науки, принимают меры к выполнению этих планов, планируют и обеспечивают реализацию планов заготовок сельскохозяйственных продуктов, руководят колхозным строительством, обеспечивают развитие колхозной демократии. При этом широко учитываются местные условия и особенности, без чего вообще невозможен мощный подъем производительных сил сельского хозяйства.

Повседневное руководство сельским хозяйством осуществляется Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик, а также Министерством сельского хозяйства СССР и Министерствами сельского хозяйства союзных республик.

В качестве самостоятельного отраслевого союзно-республиканского органа, обеспечивающего снабжение предприятий сельского хозяйства техникой и минеральными удобрениями, организацию эксплуатации и ремонта сельскохозяйственной техники, подготовку и повышение квалификации механизаторов, выступает Всесоюзное объединение «Союзсельхозтехника» Совета Министров СССР.

Руководство ирригационными работами и использованием имеющихся поливных земель возложено на союзно-республиканское Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР.

В отличие от других отраслей народного хозяйства управление сельским хозяйством имеет существенную специфику, связанную с наличием совхозов и колхозов, базирующихся на двух формах социалистической собственности — государственной (общенародной) и кооперативно-колхозной.

Управление делами колхозов строится на началах широкой колхозной демократии. Поэтому вопросы, возникающие в области колхозного строительства, государственные органы решают не непосредственно, а через органы управления колхозов. При этом государственные органы обязаны строго соблюдать демократические основы управления колхозами, способствовать развитию колхозной демократии.

Представляется, что при определении компетенции в области управления сельским хозяйством эти моменты, связанные со спецификой колхозного производства, должны найти свое отражение в ст. 14 Конституции СССР и в соответствующих статьях Конституций союзных республик.

В частности, следовало бы указать, что к ведению СССР относятся руководство развитием сельского хозяйства и ответственность за состояние сельскохозяйственного производства в колхозах и совхозах страны, а к ведению союзных республик — организация выполнения общесоюзных и республиканских актов по вопросам развития сельского хозяйства, управление подчиненными им государственными сельскохозяйственными предприятиями, руководство колхозами. Такая формулировка позволила бы охватить все основные стороны деятельности соответствующих государственных органов Союза ССР и союзных республик в данной отрасли социалистической экономики.

Внутренняя торговля. В Конституции СССР говорится лишь о том, что СССР управляет торговыми предприятиями общесоюзного значения (п. «м» ст. 14). Но таких предприятий сейчас почти нет. В 1954—1959 гг. в республиканское и местное подчинение перешло около 100 тыс. торговых предприятий, в результате чего функции управления розничными и оптовыми предприятиями сконцентрировались в ведении республиканских органов. В Конституциях же союзных республик об их компетенции в области внутренней торговли вообще ничего не сказано.

Таким образом, Конституция СССР и Конституции республик не дают необходимого представления о компетенции Союза ССР и республик в области торговли. Для выяснения этого необходимо обратиться к текущему законодательству.

Советская торговля — важное звено экономической связи между городом и деревней, различными отраслями и районами страны. Существует государственная торговля, занимающая важное место во внутренней торговле СССР (на нее приходится около 70% всего розничного товарооборота), кооперативная торговля, осуществляемая сетью потребительской кооперации и обслуживающая главным образом сельское население страны, а также колхозная торговля, через которую обеспечивается реализация излишков сельскохозяйственных продуктов, производимых колхозами и колхозниками.

Характер общественных отношений в области внутренней торговли говорит о необходимости отнесения их к сфере совместной деятельности СССР и союзных республик. Органы Союза ССР играют очень важную роль в руководстве торговлей. Даже тогда, когда в СССР не было отраслевого органа управления торговлей (Министерство торговли СССР было упразднено в 1957 г., а Государственный комитет Совета Министров СССР по торговле учрежден только в 1962 г.), многие функции по руководству этой отраслью все же осуществлялись централизованно, в масштабе СССР.

В настоящее время значительные полномочия по планированию государственной и кооперативной торговли и контролю за выполнением этих планов, определению порядка установления цен на различные виды товаров, установлению принципов ведения торговли, разграничению сфер деятельности государственной и кооперативной торговли, а также регулированию колхозной торговли осуществляет Совет Министров СССР. Повседневная деятельность по руководству торговлей в стране возложена на союзно-республиканское Министерство торговли СССР.

В результате осуществленной перестройки торговли за последние годы роль союзных республик по руководству торговлей значительно возросла. «Их компетенция,— как справедливо указывает Б. М. Лазарев,— не только расширилась, но и качественно изменилась»[66]. Это связано как с происшедшим перераспределением компетенции между органами СССР и союзных республик,

---

[66] Б. М. Лазарев. Указ. соч., стр. 91.

так и с расширением прав местных Советов в области торговли[67].

Органы союзных республик осуществляют планирование розничной и оптовой торговли на соответствующей территории, устанавливают цены на многие товары, руководят оптовой торговлей, дают директивы местным органам, к которым все более переходят функции решения оперативных вопросов управления розничной торговлей.

Управление кооперативной торговлей обеспечивается через особую систему органов потребительской кооперации. Руководство деятельностью потребительской кооперации в масштабах всей страны возложено на Центральный союз потребительских обществ (Центросоюз), а также на республиканские союзы потребительских обществ.

Учитывая характер и особенности внутренней торговли, следовало бы в конституционном порядке предусмотреть важнейшие полномочия СССР и союзных республик по управлению государственной торговлей, государственному руководству кооперативной терговлей и государственному регулированию колхозной торговли. Что же касается законодательного закрепления основных начал управления торговлей и более конкретного разграничения компетенции СССР и союзных республик по ее планированию, установлению цен на товары, управлению розничными и оптовыми предприятиями, регулированию режима их деятельности, то это целесообразно было бы сделать в специальном общесоюзном законе об управлении советской торговлей. На основе этого акта союзные республики в свою очередь могли бы принять законы об управлении торговлей в каждой республике и разграничить компетенцию в данной области между республиканскими и местными органами[68].

В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Народное образование. Руководство народным образованием в СССР составляет компетенцию как органов Союза ССР, так и органов союзных республик. Оно охватыва-

[67] Подробно о разграничении полномочий органов СССР и союзных республик по внутренней торговле см. там же, стр. 77—147.
[68] Подробнее см.: там же, стр. 90—91.

ет руководство общеобразовательными школами, профессионально-техническими училищами, техникумами, высшими учебными заведениями.

Народное образование складывалось и развивалось с учетом национального многообразия нашей страны, на прочных основах ленинской политики дружбы народов[69].

Многим народностям СССР Советская власть не только предоставила возможность учиться, но и дала свою письменность, которой они раньше не имели.

Программа КПСС ставит задачу «обеспечивать и в дальнейшем свободное развитие языков народов СССР, полную свободу для каждого гражданина СССР говорить, воспитывать и обучать своих детей на любом языке, не допуская никаких привилегий, ограничений или принуждений в употреблении тех или иных языков»[70].

Отсюда следует, что развитие народного образования должно строиться в союзных республиках так, чтобы обеспечить равноправие национальных языков, а вместе с тем способствовать добровольному изучению наряду с родным языком русского языка, что имеет огромное положительное значение, так как содействует взаимному обмену опытом и приобщению каждой нации и народности к культурным достижениям всех народов СССР и к мировой культуре.

Конституция СССР относит к ведению СССР издание основных начал в области просвещения (п. «т» ст. 14)[71].

Такие основные начала до сих пор не приняты. Изданные в 1958—1959 гг. союзный и республиканские законы об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР ни в коей мере не могут заменить основные начала в области образования. К тому же в практике применения этих законов выявилось их несовершенство, что потребовало принятия целого ряда новых решений, направленных на улучшение работы общеобразовательных школ и

---

[69] Речь Л. И. Брежнева на Всесоюзном съезде учителей. «Правда», 5 августа 1968 г.

[70] «Программа Коммунистической партии Советского Союза», стр. 115.

[71] В данном случае было бы более правильно говорить не о просвещении, а об образовании, поскольку термин «народное образование» более точен и охватывает все виды школ, существующие в СССР.

улучшение подготовки специалистов с высшим и средним образованием.

Общее руководство народным образованием осуществляется Правительством Союза ССР через соответствующие союзно-республиканские органы (Министерство просвещения СССР, Министерство высшего и среднего специального образования СССР, Государственный комитет Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию).

В непосредственном подчинении союзных республик находятся все виды общеобразовательных школ, профессионально-технические училища, а также значительная часть техникумов и высших учебных заведений.

В связи с тем, что руководство народным образованием за последние годы подверглось существенной перестройке, было бы целесообразно, учитывая существующую практику, более подробно определить компетенцию СССР и союзных республик в данной области в конституциях и особенно в основных началах в области образования, которые должны быть утверждены Верховным Советом СССР.

Наука. Успешное решение задач коммунистического строительства теснейшим образом связано с равитием науки.

Быстрый прогресс науки и техники в условиях социалистической системы хозяйства позволяет наиболее эффективно использовать богатства и силы природы в интересах народа, открывать новые виды энергии, создавать новые материалы, разрабатывать методы воздействия на климатические условия, овладевать космическим пространством. Применение науки становится решающим фактором могучего роста производительных сил общества.

Наука в СССР развивается в неразрывной связи с практикой коммунистического строительства, с потребностями хозяйственного и культурного строительства. При этом наряду с развитием научно-исследовательских учреждений общесоюзного значения создаются крупные научные центры во всех союзных республиках.

С 1939 по 1966 г. общее число научных работников в стране увеличилось в 7 раз. Число научных работников возросло: киргизов — в 32 раза, казахов — в 19 раз, туркмен — в 18 раз, узбеков — в 17 раз, таджиков —

в 12 раз[72]. С помощью Академии наук СССР, главным образом на основе ее филиалов и баз, в союзных республиках выросли свои Академии наук, располагающие многочисленными научными кадрами. В них сложились научные школы, которые вносят весомый вклад в отечественную и мировую науку[73].

В деятельности высших органов государственной власти и органов управления СССР и союзных республик, особенно за последние годы, значительное место занимает решение вопросов, связанных с планированием и финансированием научных исследований, расширением и совершенствованием сети научных учреждений, подготовкой научных кадров и дальнейшим развитием науки во всех союзных республиках, укреплением материальной базы науки и др.

В конституционном порядке компетенция Союза ССР и союзных республик в области науки не урегулирована. В ст. 14 Конституции СССР о руководстве развитием науки вообще ничего не сказано. Что же касается Конституций союзных республик, то в них лишь упомянуто о руководстве научно-исследовательскими учреждениями и организациями республиканского значения.

Правда, ст. 70 Конституции СССР, определяя состав Совета Министров СССР, предусматривает вхождение в состав Правительства СССР Председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике. Этот комитет является общесоюзным органом. Однако сам факт наличия общесоюзного органа государственного управления в данном случае еще не определяет отнесение руководства наукой к исключительной компетенции СССР.

Прежде всего следует подчеркнуть специфический характер этого комитета. На него возложены: определение основных направлений развития науки и техники в стране, организация разработки межотраслевых научно-технических проблем, обеспечение научно-технической информации, контроль за внедрением достижений науки и техники в народное хозяйство, а также осуществление

---

[72] «Страна Советов за 50 лет». Сб. статист. материалов. Изд-во «Статистика», 1967, стр. 284.

[73] М. Келдыш. Великий Октябрь и научный прогресс. «Правда», 25 октября 1967 г.

связей с зарубежными странами по вопросам научно-технического сотрудничества[74]. Комитет ведет также большую работу по разработке научных проблем управления народным хозяйством.

Уже отсюда видно, что этот общесоюзный орган в своей деятельности ограничен определенными рамками: он занимается главным образом внедрением научных исследований в производство и развитием технического прогресса. Кроме того, значительное развитие имеет научно-исследовательская работа, проводимая в высших учебных заведениях, в большинстве своем подчиненных союзно-республиканскому Министерству высшего и среднего специального образования СССР. Наконец, особое место в организации научной работы в области естественных и общественных наук занимает Академия наук СССР и Академии наук союзных республик. В частности, на Академию наук СССР и Академии наук союзных республик возложена координация научно-исследовательских работ по естественным и общественным наукам, проводимых в целом по стране и в отдельных союзных республиках. В этих целях составляется сводный координационный план, утверждаемый Президиумом Академии наук СССР, и соответствующие координационные планы в союзных республиках. В эти планы включаются научно-исследовательские работы, выполняемые институтами АН СССР и АН союзных республик, вузами, отраслевыми институтами. Важнейшие из научно-исследовательских работ включаются в Государственный план развития народного хозяйства СССР или соответственно в планы союзных республик.

Особо следует отметить, что многие научно-исследовательские работы, проводимые в союзных республиках, выполняются совместно с научно-исследовательскими учреждениями АН СССР или других центральных ведомств. Практикуется также выполнение отдельных тем совместно научно-исследовательскими учреждениями различных республик.

---

[74] Ст. 2 Положения о Государственном Комитете Совета Министров СССР по науке и технике (СП СССР, 1966, № 21, ст. 193); см. также: В. М. Косачев. Система органов управления народным хозяйством СССР. Изд-во «Мысль», 1966, стр. 41; «Правовые вопросы научно-технического прогресса в СССР». Изд-во «Наука», 1966, стр. 27—50, 62—71, 81—114.

Таким образом, существующая практика свидетельствует о том, что руководство научно-исследовательской работой составляет сферу совместной деятельности СССР и союзных республик.

Учитывая огромное значение развития науки в период строительства коммунизма, следовало бы предусмотреть в конституционном порядке полномочия СССР и союзных республик по развитию науки и руководству деятельностью научно-исследовательских учреждений и организаций.

Культурное строительство. Осуществление задач культурного строительства составляет одну из важных сторон деятельности как высших органов власти и управления СССР, так и союзных республик.

В современных условиях происходит дальнейший всесторонний расцвет социалистической по содержанию, национальной по форме культуры народов СССР. В Программе КПСС особо подчеркивается, что, «придавая решающее значение развитию социалистического содержания культур народов СССР, партия будет содействовать их дальнейшему взаимообогащению и сближению, укреплению их интернациональной основы и тем самым формированию будущей единой общечеловеческой культуры коммунистического общества» [75].

Очень важно поэтому, чтобы национальные формы культуры народов СССР не окостеневали, а видоизменялись, совершенствовались, сближались между собой, освобождаясь от всего устаревшего, противоречащего новым условиям жизни советского общества.

Руководство всеми видами искусства и культурными учреждениями, кинематографией, радиовещанием и телевидением, печатью осуществляют союзно-республиканские органы: Министерство культуры СССР, Комитет по кинематографии при Совете Министров СССР, Комитет по радиовещанию и телевидению при Совете Министров СССР, Комитет по печати при Совете Министров СССР.

Союзные органы определяют основные направления в развитии культурного строительства в СССР, осуществляют общее руководство учреждениями искусства

---

[75] «Программа Коммунистической партии Советского Союза», стр. 115.

и культуры, намечают важнейшие мероприятия по улучшению культурно-бытового обслуживания трудящихся с учетом задач дальнейшего всестороннего расцвета социалистической культуры народов СССР.

Таким образом, не подлежит сомнению, что руководство искусством, культурными учреждениями, кинематографией, радио, телевидением, печатью относится к сфере совместной деятельности СССР и союзных республик.

Между тем в ст. 14 Конституции СССР ничего не сказано о полномочиях СССР по осуществлению руководства культурным строительством и изданию законодательных актов, регламентирующих обширную деятельность, связанную с развитием культуры.

Очевидно, что огромные масштабы мероприятий, проводимых союзными и республиканскими органами по удовлетворению растущих духовных запросов населения, требуют своего конституционного закрепления. Представляется, что в Конституции СССР и в Конституциях союзных республик должны найти свое более полное и четкое отражение полномочия СССР и союзных республик в сфере культурного строительства.

В литературе было высказано соображение о том, чтобы в целях совершенствования правового регулирования культурно-воспитательной деятельности Советского государства предусмотреть в Конституции СССР издание основных начал культурного строительства. При этом были сформулированы основные принципы, на которых должен базироваться этот акт, а также его примерная структура [76].

Нам представляется, что закрепление в конституционном порядке права Союза ССР определять основные пути развития культуры и управления культурным строительством вполне правильно и вытекает из положений Программы КПСС. Кроме того, известно, что культурно-воспитательная деятельность осуществляется не только различными государственными органами, но и целым рядом массовых общественных организаций трудящихся (профсоюзами, комсомолом, колхозами, обще-

---

[76] В. Ф. Хохлов. О законодательном регулировании культурно-воспитательной деятельности Советского государства. «Правоведение», 1967, № 3, стр. 66—71.

ством «Знание» и др.). Поэтому издание единого для всей страны законодательного акта, регулирующего общественные отношения в области культурного строительства, придаст необходимую стройность и организованность деятельности всех государственных органов и общественных организаций в данной области, позволит устранить дублирование и узковедомственный подход в осуществлении культурно-воспитательной работы.

Вместе с тем ничем не оправдана постановка вопроса о преобразовании Министерства культуры СССР из союзно-республиканского в республиканское[77]. Министерство культуры СССР, хотя его функции после выделения отраслевых органов по руководству радиовещанием и телевидением, печатью, кинематографией значительно сократились, тем не менее остается важным общесоюзным координирующим центром. Его упразднение было бы явно преждевременным. Это не исключает того, что в дальнейшем, особенно с принятием общесоюзного закона, могут быть осуществлены необходимые мероприятия по децентрализации управления в данной области.

Здравоохранение. Здравоохранение в СССР представляет собой систему государственных и общественных мероприятий по предупреждению, лечению и ликвидации болезней, обеспечению здоровых условий труда и быта с целью достижения и сохранения максимальной трудоспособности граждан СССР.

В СССР последовательно проводятся в жизнь социалистические принципы здравоохранения — бесплатность, общедоступность квалифицированной медицинской помощи, широкая профилактика заболеваний. За годы Советской власти создана широкая сеть больниц, поликлиник, родильных домов и других медицинских учреждений, а также курортов, санаториев и домов отдыха.

Особенно велики успехи советского здравоохранения в тех союзных республиках, где до Октябрьской революции медицинская помощь населению совершенно отсутствовала. Достаточно сказать, например, что в рес-

---

[77] О. В. Шмелева. Перестройка управления в области культуры. «Органы Советского государственного управления в современный период». Под ред. Ю. М. Козлова. Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 168—169.

публиках Средней Азии система здравоохранения создана Советской властью заново.

Решение задач по охране и укреплению здоровья трудящихся осуществляется на основе тесного взаимодействия органов СССР и союзных республик. Яркий пример этого — обсуждение вопросов здравоохранения на сессиях Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Так, IV сессия Верховного Совета СССР седьмого созыва (июнь 1968 г.) специально обсудила доклад министра здравоохранения СССР депутата Б. В. Петровского «О состоянии медицинской помощи населению и мерах по улучшению здравоохранения в СССР» и приняла соответствующее постановление.

До этого вопрос о состоянии здравоохранения обсуждался на сессиях Верховных Советов 12 союзных республик, что способствовало улучшению медицинской помощи в этих республиках.

Конституция СССР относит к ведению Союза установление основных начал в области здравоохранения.

В настоящее время проект Основ законодательства о здравоохранении СССР и союзных республик разработан и в основном одобрен постоянными комиссиями по здравоохранению и социальному обеспечению и комиссиями законодательных предположений палат Верховного Совета СССР.

В проекте нашли отражение нормы союзного и республиканского законодательства, а также сформулирован ряд новых положений, вытекающих из требований Программы КПСС в области охраны здоровья трудящихся и последних решений ЦК КПСС и Советского правительства по этим вопросам. Принятие Основ здравоохранения СССР и союзных республик полностью отразит в законодательном порядке гуманные принципы советской медицины, огромную заботу Советского государства о здоровье народа и вместе с тем позволит четко разграничить компетенцию СССР и союзных республик в данной области, обеспечит единство в решении основных задач здравоохранения во всех союзных республиках.

Непосредственное управление медицинскими учреждениями союзного подчинения осуществляет союзно-республиканское Министерство здравоохранения СССР,

а медицинскими учреждениями республиканского подчинения — Министерства здравоохранения союзных республик и их местные органы.

Руководством и управлением санаторно-курортным делом занимаются ВЦСПС и республиканские Советы профсоюзов, в ведение которых передано свыше 500 санаториев, а также дома отдыха, курортные учреждения и поликлиники.

Особое место в области здравоохранения принадлежит государственному санитарному надзору, который возложен на органы санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения СССР и Министерств здравоохранения союзных республик.

Положения об этих органах обычно принимаются Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик.

В ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Оборона СССР. После принятия в 1944 г. Закона о расширении полномочий союзных республик в области обороны и внесении соответствующих изменений в конституции военное управление относится к сфере совместной деятельности СССР и союзных республик. Вместе с тем очевидно, что, поскольку по сравнению с другими отраслями государственного управления военное строительство является строго централизованной отраслью, полномочия высших органов государственной власти и государственного управления СССР в данном случае особенно широки.

Конституция СССР относит к ведению СССР организацию обороны страны, руководство всеми Вооруженными Силами, установление руководящих основ организации войсковых формирований союзных республик (п. «ж» ст. 14 Конституции СССР).

Конституции союзных республик относят к их ведению установление порядка образования войсковых формирований республик.

В соответствии с этим Верховный Совет СССР принимает решения по вопросам войны и мира, издает законы об организации обороны СССР и военной службы

граждан, определяет расходы на оборону при утверждении Государственного бюджета СССР.

Президиум Верховного Совета СССР назначает и сменяет высшее командование Вооруженных Сил СССР; объявляет в отдельных местностях или по всему СССР военное положение, общую или частичную мобилизацию; устанавливает воинские звания и присваивает маршальские звания, а также звание Генералиссимуса; учреждает ордена и медали СССР и награждает ими (в частности, за военные заслуги); утверждает воинские уставы, устанавливает ответственность военнослужащих за нарушение воинского правопорядка, а также издает Указы по другим вопросам военного строительства.

Совет Министров СССР непосредственно руководит общим строительством вооруженных сил и направляет работу Министерства обороны СССР, определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, образует в случае необходимости специальные комитеты и главные управления по делам оборонного строительства, присваивает воинские звания генералов, адмиралов, издает постановления и распоряжения, регулирующие правовое положение различных категорий военнослужащих, и т. д.

Высшие органы государственной власти и управления союзных республик руководят организацией войсковых формирований республик и устанавливают порядок их образования. Центральный орган военного управления — Министерство обороны СССР. В 1944 г. это министерство из общесоюзного было преобразовано в союзно-республиканское.

Выше уже указывалось, что по сравнению с другими отраслями управление в области обороны является наиболее централизованной отраслью. Это обеспечивается установлением единого для вооруженных сил СССР командования, сосредоточением всех функций общего руководства и контроля в центральных военных органах, безусловной обязательностью приказов и директив вышестоящих военных органов для нижестоящих, строгим порядком подчиненности всех органов военного управления только вышестоящим военным органам.

В настоящее время в союзных республиках нет республиканских войсковых формирований и, следователь-

но, органов управления ими. Однако при возникновении необходимых условий и потребностей союзные республики вправе реализовать предоставленное им Конституцией право и создать республиканские войсковые формирования.

Следует иметь также в виду, что, хотя органы управления в смысле оперативного подчинения строго централизованы, они вместе с тем при решении ряда задач действуют в тесном контакте с республиканскими и местными органами. В частности, союзные республики проводят значительную работу по организации очередных призывов на действительную военную службу, расквартированию войск, обеспечению семей военнослужащих, строительству оборонительных сооружений и т. д.

Охрана государственной безопасности. В соответствии с п. «и» ст. 14 Конституции СССР охрана государственной безопасности относится к исключительному ведению СССР.

Высшие органы государственной власти и управления СССР принимают необходимые меры, предусмотренные Конституцией СССР, общесоюзными законами и Указами, по обеспечению безопасности страны от враждебных СССР действий со стороны разведывательных органов империалистических государств. Для этого создана система специальных органов государственной безопасности, возглавляемых союзно-республиканским Комитетом государственной безопасности при Совете Министров СССР. Отсюда следует, что союзные республики также осуществляют определенные функции по охране государственной безопасности на своей территории и имеют Комитеты государственной безопасности при Советах Министров республик.

Поскольку в конституционных актах деятельность союзных республик по охране государственной безопасности на своей территории должным образом не отражена, было бы правильно оговорить в них, что охрана государственной безопасности составляет сферу совместной деятельности СССР и союзных республик.

Охрана общественного порядка. Конституционным законодательством компетенция СССР и союзных республик по охране общественного порядка не предусмотрена.

Правда, Конституции союзных республик говорят об «охране государственного порядка и прав граждан», но эта формула недостаточно полная, так как понятие общественного порядка является более широким и охватывает порядок поведения людей в обществе [78].

Изучение действующего законодательства, связанного с охраной общественного порядка, показывает, что оно включает как общесоюзные, так и республиканские акты.

Охрана общественного порядка возложена на органы государственной власти, управления, правосудия и прокурорского надзора СССР и союзных республик.

Для разработки и осуществления государственных мероприятий, обеспечивающих надлежащий общественный порядок в СССР, в 1956 г. создано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР.

Все это говорит о том, что охрана общественного порядка составляет сферу совместной компетенции Союза ССР и союзных республик.

Учитывая важнейшее значение, которое имеют укрепление социалистической законности, обеспечение должного общественного порядка, защита личных и имущественных прав граждан, а также предупреждение, раскрытие и пресечение преступлений и организация мероприятий по перевоспитанию осужденных, содержащихся в исправительно-трудовых учреждениях, представляется необходимым в конституционном порядке особо предусмотреть полномочия СССР и союзных республик по охране общественного порядка.

Большое положительное значение имело бы более четкое и правильное разграничение конкретных полномочий Союза ССР и союзных республик по охране общественного порядка, с тем чтобы высшие органы государственной власти и органы управления СССР осуществляли общее руководство охраной общественного порядка в стране и издавали общесоюзные законы и иные нормативные акты, определяющие основы соответствующего республиканского законодательства и содержание деятельности республиканских органов по охране общественного порядка.

---

[78] Подробнее см.: М. И. Еропкин. Управление в области охраны общественного порядка. Изд-во «Юридическая литература», 1965.

В частности, нам представляется совершенно необходимым издание общесоюзных основ (или основных начал), регулирующих деятельность исправительно-трудовых учреждений и правовое положение заключенных.

Сейчас соответствующее законодательство носит республиканский характер, что влечет за собой в ряде случаев известную несогласованность и снижает эффективность мер по перевоспитанию лиц, осужденных за совершенные ими преступления.

Заслуживает несомненного внимания также вопрос о повышении роли союзных республик в осуществлении надзора за законностью. В литературе, в частности, предлагалось изменить порядок назначения прокуроров союзных республик с тем, чтобы они избирались Верховным Советом союзной республики [79]. Это предложение исходит из целесообразности значительного расширения компетенции союзных республик по осуществлению надзора за законностью. Вместе с тем принятие его означало бы отказ от существующего строго централизованного построения органов прокуратуры. Согласно Конституции СССР, прокуроры союзных республик назначаются и освобождаются только Генеральным Прокурором СССР, перед которым они ответственны и подотчетны. Высший надзор за точным исполнением законов на территории союзной республики осуществляется Генеральным Прокурором СССР непосредственно либо через подчиненного ему Прокурора республики.

В практике работы прокуроры союзных республик тесно координируют свою деятельность по осуществлению возложенных на них задач с высшими органами государственной власти и управления союзных республик. Издавая законодательные акты, верховные органы республик в надлежащих случаях дают в них прямые предписания Прокуратуре. Нередко высшие органы государственной власти и управления союзных республик в своих решениях, направленных на укрепление законности, дисциплины и порядка в деятельности различных учреждений и организаций, обращают внимание прокурора республики на необходимость усиления надзора за

---

[79] Это предложение подробно мотивировалось в статье И. Д. Перлова («Советское государство и право», 1958, № 1).

законностью в той или иной отрасли. По общему правилу прокурор республики избирается депутатом Верховного Совета республики и, как депутат, обязан проводить в жизнь его решения.

Положительное значение для усиления влияния высших органов власти республик на деятельность Прокуратур, несомненно, имело бы рассмотрение ими ежегодных докладов прокуроров республик о состоянии законности.

Известно, что в Положении о прокурорском надзоре 1922 г., подготовленном в соответствии с указаниями В. И. Ленина, специально предусматривалось, что прокурор республики ежегодно представляет в Президиум ВЦИК доклады о своей деятельности [80]. В этих докладах содержался подробный анализ состояния законности, характеризовалась преступность и делались выводы из практики органов правосудия.

В печати справедливо отмечалось, что восстановление такой традиции способствовало бы в современных условиях дальнейшему расширению связи Прокуратуры и Советов [81].

Иностранные дела. После предоставления в феврале 1944 г. союзным республикам полномочий в области внешних сношений иностранные дела стали сферой совместной деятельности СССР и союзных республик. Внешнюю политику Советского государства осуществляют высшие органы государственной власти и управления СССР и союзно-республиканское Министерство иностранных дел СССР. Сейчас Министерства иностранных дел есть также в союзных республиках.

Общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами устанавливается Союзом ССР (п. «а» ст. 14 Конституции СССР). Министерство иностранных дел СССР через свои органы за границей (дипломатические и консульские представительства СССР) обеспечивает защиту внешнеполитических и экономических интересов СССР за границей, а также находящихся там граждан СССР; выполняет постановления Правительства СССР о заключении догово-

---

80 СУ РСФСР, 1922, № 36, стр. 424.

81 См. статью Прокурора РСФСР В. Блинова «Советы и законность» («Известия», 7 июня 1967 г.).

ров и соглашений с иностранными государствами и руководит проведением их в жизнь; наблюдает за выполнением договоров и соглашений соответствующими учреждениями СССР и союзных республик и оказывает им содействие в осуществлении прав, установленных этими договорами и соглашениями, выполняет другие внешнеполитические функции.

Несомненно, что принятие соответствующих общесоюзных актов, определяющих общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами, а также утверждение новых Положений о Министерствах иностранных дел Союза ССР и союзных республик способствовало бы дальнейшему развитию внешнеполитической деятельности союзных республик [82].

В этих документах могли бы быть решены такие вопросы, как участие союзных республик в составе Правительственных комиссий, которые занимаются решением пограничных и иных споров, затрагивающих интересы республик, включение представителей республик в состав политических представительств СССР в странах, с которыми граничат союзные республики, и т. д.

В связи с развитием международноправовой практики союзных республик может возникнуть вопрос о соотношении юридической силы обязательств по международным договорам республик с обязательствами по международным договорам СССР. Теоретически можно представить себе такой случай, когда отдельные обязательства, вытекающие из международных соглашений союзных республик, вступят в противоречие с обязательствами по соглашениям, подписанным СССР. Тогда в соответствии с конституционными положениями, требующими осуществления единства внешней политики СССР и союзных республик, предпочтение должно быть отдано обязательствам Союза ССР. Однако, поскольку разработка основ советской внешней политики осуществляется органами СССР, а преобладающая часть международных обязательств отдельных союзных республик совпадает с обязательствами СССР, на практике подобных коллизий

---

[82] Действующее Положение о МИД СССР было принято в 1923 г. и в значительной степени устарело. Положений о МИД союзных республик с 1944 г. вообще не было.

не бывает. Политическое единство, присущее советскому обществу, исключает возможность возникновения каких-либо причин для такого рода противоречий. Что же касается несогласованности отдельных обязательств, вызванных чисто техническими причинами, то они могут легко устраняться путем согласованных действий соответствующих органов СССР и союзных республик.

Министерства иностранных дел союзных республик, руководствуясь актами высших органов власти и управления СССР и союзных республик, а также актами Министерства иностранных дел СССР, осуществляют в пределах своей компетенции внешние сношения с иностранными государствами. С образованием этих министерств создались еще большие возможности для расширения внешнеполитических и экономических связей союзных республик с зарубежными странами, их непосредственного участия в работе различных международных конференций, совещаний и организаций [83].

Многие союзные республики имеют широкие международные связи, систематически обмениваются с сопредельными государствами делегациями по вопросам культуры, науки, техники и т. д., заключают с ними соглашения по различным вопросам, причем такие соглашения носят самые различные наименования (договоры, конвенции, протоколы, уставы, акты, соглашения и т. п.).

Союзные республики в качестве полноправных субъектов международного права могут не только заключать двусторонние международные соглашения, но и быть участниками многосторонних международных договоров и соглашений, а также присоединяться к уже действующим многосторонним соглашениям.

УССР и БССР являются членами Организации Объединенных Наций и проводят там активную деятельность, направленную на укрепление мира и международной безопасности.

Совместное законодательство СССР и союзных республик. Наличие большого числа сфер совместной деятельности СССР и союзных республик связано с развитием союзно-республиканского законодательства.

---

[83] Подробнее см.: А. Туганбаев. Октябрьская революция и развитие казахской советской национальной государственности. Алма-Ата, изд-во «Казахстан», 1967, стр. 83—120.

В Конституции СССР предусмотрено, что ведению Союза ССР подлежит установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами, водами, основных начал в области просвещения и здравоохранения; основ законодательства о труде; основ законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, основ гражданского и уголовного законодательства, основ законодательства о браке и семье (п. «с», «ш», «ф», «х», «ц», «ч» ст. 14 Конституции СССР).

Издание основных начал и основ соответствующего законодательства предполагает широкую законодательную деятельность союзных республик.

Поэтому в соответствии с Конституцией СССР в Конституциях союзных республик указывается, что к их ведению относится законодательство о труде, законодательство о браке и семье, установление порядка землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами, законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, гражданское и уголовное законодательство[84].

Опыт законодательной деятельности союзных республик показывает, что в соответствии с основами и основными началами важнейших отраслей законодательства, установленными Союзом ССР, законодательные органы республик творчески развивают и конкретизируют нормы законодательства СССР в широкой сфере общественных отношений. При этом республиканское законодательство не сводится к повторению общесоюзных основ или отражению лишь специфических особенностей республик. Оно призвано регулировать такие сферы общественных отношений, которые не могут и не должны быть предметом регулирования со стороны Союза ССР.

После XX съезда КПСС развернулось широкое обновление и кодификация основных отраслей советского права. Были приняты новые общесоюзные основы по целому

---

[84] Следует отметить, что на республиканское законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, гражданское и уголовное законодательство указано не во всех Конституциях союзных республик. Кроме того, в литературе справедливо отмечалось, что следовало бы указать в Конституциях союзных республик об отнесении к их ведению также законодательства о просвещении и здравоохранении, что способствовало бы развитию законодательной деятельности республик в этих областях (см.: Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство, стр. 272).

ряду отраслей законодательства и на их базе республиканские кодексы и законы, учитывающие исторические, национальные и местные условия [85].

При этом для современного этапа развития советского законодательства характерна не только значительная активизация законодательной деятельности, но и то, что в этом законодательстве большое место занимают акты союзных республик.

Известно, что в 1958 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик. В соответствии с этими законодательными актами в 1959—1961 гг. во всех союзных республиках были приняты уголовные и уголовно-процессуальные кодексы, а также законы о судоустройстве.

В 1959 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» и на его основе во всех союзных республиках были приняты законы о бюджетных правах союзных и автономных республик и местных Советов.

В 1961 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы гражданского законодательства и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. До этого история советского законодательства не знала таких единых кодифицированных союзных законов в области гражданского и гражданского процессуального права. В соответствии с Основами в 1963—1964 гг. были приняты гражданские и гражданские процессуальные кодексы во всех союзных республиках.

В 1968 г. Верховный Совет утвердил Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, предусматривающие издание кодексов о браке и семье и иных законодательных актов союзных респуб-

---

[85] Новой кодификации законодательства СССР и союзных республик посвящен ряд работ. См., например: «Вопросы кодификации советского права». Сб. статей, вып. 3. Изд-во ЛГУ, 1960; Ф. И. Калиничев, В. А. Кирин, Л. И. Мандельштам. Правотворчество СССР и союзных республик на современном этапе. «Советское государство и право», 1962, № 12, стр. 65—75; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства». Под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. Госюриздат, 1962, и др.

лик. При этом установлено, что законодательство союзных республик разрешает вопросы, отнесенные к их ведению Основами, и вопросы семейных и брачных отношений, непосредственно Основами не предусмотренные.

За последние годы получило развитие союзное и республиканское административное законодательство. В частности, принятые акты о дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке, являются конкретным свидетельством строгого разграничения компетенции СССР и союзных республик, четкого определения полномочий органов государственного управления в области наложения и взыскания административных штрафов.

Эту огромную законодательную работу, как справедливо отмечалось в литературе, можно сравнить лишь с той работой исторического значения, которая проводилась при жизни В. И. Ленина, когда впервые закладывались основы советского права [86].

Происшедшее расширение сферы союзно-республиканского законодательства имеет огромное принципиальное значение, поскольку оно выражает тенденцию укрепления национальной государственности союзных республик и связано с передачей в их ведение значительного круга вопросов, ранее составлявших исключительную компетенцию СССР. Но развитие законодательных функций союзных республик возлагает на них обязанность обеспечить должную правовую регламентацию достаточно широкого круга общественных отношений.

При этом нет и не может быть какого-либо разрыва между союзными и республиканскими актами, поскольку вся система союзно-республиканского законодательства едина и строится на единых принципах, отражающих характер и сущность советской федерации. Такое единство — результат подчинения всего законодательства единой цели, а также построения как союзного, так и республиканского законодательства в точном соответствии с общими положениями, закрепленными в Основах законодательства (или аналогичных им актах).

Наличие отраслей законодательства, составляющих сферу совместной компетенции СССР и союзных рес-

---

[86] Ф. И. Калинычев. Советское законодательство в период строительства коммунизма. Изд-во «Мысль», 1966, стр. 35.

публик, дает возможность более глубоко и правильно отразить общие процессы и закономерности развития советского права, а также обеспечить наилучшие условия для осуществления правовых норм в жизни. Однако нельзя забывать, что каждая из этих отраслей имеет определенную специфику, что сказывается на решении различных вопросов, связанных с конкретным соотношением основ законодательства и республиканских кодексов (или других республиканских законов).

Здесь нет и не может быть какого-то общего шаблона для всех отраслей законодательства. Но обязательным условием является построение законодательства в полном соответствии с общими положениями, закрепленными в основах, а также определение в основах разграничения компетенции между Союзом ССР и союзными республиками в регулировании определенных общественных отношений, составляющих предмет данной отрасли права [87].

Как уже указывалось, Конституция СССР содержит перечень основ и основных начал законодательства, устанавливаемых Союзом ССР. Однако в литературе были высказаны многочисленные соображения о необходимости издания основ законодательства и по многим другим отраслям советского права и государственного управления [88].

---

[87] О специфике законодательного регулирования применительно к отраслям права подробно см.: Ф. И. Калинычев. Законодательство Союза ССР и союзных республик. «Торжество ленинской национальной политики». Изд-во ВПШ и АОН при ЦК КПСС, 1963, стр. 244—246; А. В. Мицкевич. Акты высших органов Советского государства. Изд-во «Юридическая литература», 1967; А. А. Пионтковский. Основные вопросы уголовного права в проекте Основных начал уголовного законодательства СССР и союзных республик. «Советское государство и право», 1958, № 9, стр. 80—86; А. В. Кирин. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области уголовного законодательства. Автореф. канд. дисс., М., 1967; С. Н. Братусь. О соотношении основ гражданского законодательства СССР и гражданских кодексов союзных республик. «Советская юстиция», 1957, № 3, стр. 9—15; Р. О. Халфина. Об основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. «Вопросы экономики», 1963, № 2; В. И. Каминская. Теория советского уголовно-процессуального закона. Автореф. докт. дисс. М., 1967, и др.

[88] См., например: А. Е. Лунев. Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией. «Советское государство и право», 1960, № 12, стр. 24—25; В. И. Попова. Теоретические

Очевидно, что подготовка и издание законодательных актов типа основ законодательства (независимо от их наименования) по тем отраслям государственной жизни, которые составляют сферу совместной деятельности Союза ССР и союзных республик, имело бы большое положительное значение для деятельности всего государственного аппарата и дальнейшего укрепления социалистической законности в СССР.

Поскольку в Конституции СССР трудно точно предусмотреть наименование и характер таких законов, видимо, было бы целесообразно вместо их конкретного перечисления указать, что к ведению СССР относится издание «основ» или «основных начал» законодательства по тем отраслям управления, которые составляют сферу совместной компетенции СССР и союзных республик. В Конституциях же союзных республик должны содержаться необходимые положения об издании в соответствии с этими важнейшими кодификационными актами республиканских кодексов и других законов.

Общесоюзные основы законодательства по своей юридической силе отличаются от обычных законов. Как правильно указывает А. В. Мицкевич, к ним поэтому неприменимо название «текущее законодательство»[89]. В самом деле, в основах закрепляются важнейшие принципы данной отрасли права или управления, из которых должно исходить все последующее законодательство Союза ССР и союзных республик, все подзаконные акты, развивающие данную отрасль законодательства. Они представляют собой такой кодификационный акт, который занимает ведущую роль в законодательстве СССР.

Вот почему очень важно обеспечить необходимую стабильность основ и последовательное проведение в жизнь закрепленных в них принципов и важнейших начал законодательства.

В связи с этим, несомненно, имело бы положительное значение правило о том, что не только принятие, но

вопросы систематизации советского административного законодательства. «Тезисы докладов научной конференции ВНИЮН». М., 1961, стр. 37; О. Н. Садиков. Гражданское право в новых условиях. «Советское государство и право», 1967, № 12, стр. 82.

[89] А. В. Мицкевич. Различия законов по их юридической силе «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10. М., 1967.

и всякое последующее изменение основ законодательства производится лишь на сессиях Верховного Совета СССР.

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

Исключительная компетенция союзных республик определяется самими республиками и находит свое выражение и закрепление прежде всего в их Конституциях. Она охватывает достаточно широкий круг полномочий республик в области законодательства и управления, вытекающий из их суверенного характера.

Особенность здесь состоит в том, что, хотя та или иная отрасль управления может быть целиком отнесена Конституцией к исключительной компетенции союзной республики, законодательство, регулирующее общественные отношения в данной отрасли, может быть как республиканским, так и союзным.

Такое положение, когда законодательство СССР регулирует отдельные вопросы, отнесенные к исключительной компетенции союзных республик, на наш взгляд, вполне правомерно. Издание в подобных случаях общесоюзных правовых актов позволяет избежать разнобоя в урегулировании союзными республиками соответствующих вопросов. В то же время союзные республики обеспечивают оперативное руководство и управление в данной отрасли через соответствующие министерства и другие государственные органы, а также в пределах, определенных общесоюзными актами, осуществляют и нормотворческую деятельность.

Хотя в ст. 14 Конституции СССР о пределах и объеме законодательного регулирования отраслей, отнесенных к исключительному управлению союзных республик, ничего не сказано, тем не менее определенные указания об этом содержатся в статьях Конституции, определяющих компетенцию органов государственной власти и управления СССР (Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, Министерств СССР).

Поэтому издание в подобных случаях общесоюзным органом соответствующих нормативных актов носит, с нашей точки зрения, правомерный характер и выражает единство всего советского законодательства.

С учетом сказанного ранее применительно к сферам совместной деятельности органов СССР и союзных республик рассмотрим исключительную компетенцию союзных республик.

В ОБЛАСТИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Промышленность и строительство республиканского подчинения. Вся промышленность и строительство делится на союзную, республиканскую и местную промышленность. К исключительной компетенции союзных республик относится управление республиканской промышленностью и строительством, а также общее руководство местной промышленностью. Все предприятия промышленности и строительства республиканского значения находятся в ведении республиканских министерств и ведомств.

Поскольку непосредственное управление предприятиями местной промышленности осуществляется исполнительными комитетами местных Советов и их управлениями (отделами), в Конституциях союзных республик особо оговаривается, что к ведению высших органов государственной власти и управления союзных республик относится также руководство местной промышленностью, которое осуществляется через республиканское Министерство местной промышленности.

В Конституциях союзных республик содержится также указание на полномочия союзных республик по контролю и наблюдению за состоянием предприятий союзного подчинения. Это указание носит общий характер и не уточняет, о каких именно объектах этой подконтрольной деятельности идет речь. Как нам представляется, контроль и наблюдение союзных республик должны осуществляться в отношении как общесоюзных предприятий, так и предприятий, непосредственно подчиненных союзно-республиканским министерствам СССР, расположенным на территории республики. Кроме того, хотя контроль и наблюдение со стороны высших органов государственной власти и органов государственного управления союзных республик за указанными предприятиями являются важной формой влияния союзных республик на общесоюзное управление, приведенная выше конституционная формулировка в настоящее время недостаточна.

Она не отражает в должной мере осуществленные за последние годы меры по расширению прав союзных республик, которые коснулись и данного полномочия.

Республиканский транспорт, дорожное строительство. К ведению союзных республик относится управление речным и автомобильным транспортом, а также определенной частью трубопроводного транспорта (республиканские нефтепроводы).

Непосредственное управление речным транспортом осуществляет Министерство речного флота в РСФСР или главные управления и управления речного флота при Советах Министров других союзных республик.

Управление автомобильным транспортом осуществляют республиканские Министерства автомобильного транспорта и шоссейных дорог. Республиканские нефтепроводы подчинены Главным управлениям по транспорту и снабжению нефтью и нефтепродуктами при Советах Министров союзных республик.

К ведению союзных республик относятся также строительство, эксплуатация и ремонт шоссейных дорог республиканского и местного значения. Хотя строительство шоссейных дорог общесоюзного значения отнесено к компетенции Министерства транспортного строительства СССР, их эксплуатация возложена на Министерства автотранспорта и шоссейных дорог соответствующих республик.

В литературе не раз указывалось на то, что в современных условиях отсутствие единых координационных центров в масштабе СССР в области автомобильного транспорта, дорожного хозяйства, речного флота приводит к целому ряду отрицательных последствий [90].

Несмотря на то что эти отрасли относятся к исключительной компетенции союзных республик, это отнюдь не исключает усиления законодательного регулирования высшими органами власти СССР порядка перевозок грузов и пассажиров автомобильным транспортом, правил движения и эксплуатации автомобильных дорог, порядка организации перевозок на речном транспорте и т. д.

---

[90] И. Васильев, В. Ястребов. Раздумья о речном транспорте. «Экономическая газета», 1966, № 17, стр. 13; В. Г. Вишняков. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 120—128.

Что же касается организационных форм руководства автомобильным и речным транспортом, то они требуют тщательного изучения, поскольку усиление функционально-отраслевого руководства со стороны СССР могло бы дать определенные преимущества. Вместе с тем должны быть всемерно учтены нужды и интересы союзных республик. На шестой сессии Верховного Совета СССР особо отмечалось, что за последние годы автомобильный транспорт проявляет себя как организованный и маневренный вид транспорта. Только в 1964 г. он перевез более 10 млрд. т. груза, т. е. в три с половиной раза больше, чем другие виды транспорта, вместе взятые. Критикуя недостатки, имеющиеся в работе автотранспорта, а также в дорожном строительстве и в содержании дорог, депутат Петухов Б. Ф. отмечал, что «для того, чтобы приковать больше внимания, к улучшению развития и использования автотранспорта, к реконструкции и строительству новых дорог, необходимо продумать вопрос об организации союзно-республиканского Министерства автомобильного транспорта и шоссейных дорог с территориальными управлениями»[91]. Такое предложение находит поддержку и в союзных республиках.

Жилищно-коммунальное хозяйство. Управление жилищным и коммунальным хозяйством, жилищным строительством и благоустройством городов и других населенных пунктов осуществляется Советами Министров союзных республик и республиканскими Министерствами коммунального хозяйства (или соответствующими Главными управлениями). Это одна из наиболее децентрализованных отраслей народного хозяйства, управление и нормативное регулирование которой сосредоточено в ведении союзных республик.

При наличии довольно обширного законодательства союзных республик имеется и ряд общесоюзных нормативных актов, регулирующих вопросы жилищно-коммунального хозяйства, поскольку эта отрасль затрагивает интересы всего населения СССР. Огромные масштабы жилищного строительства и осуществление широкой

---

[91] «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)». Стеногр. отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1965, стр. 171.

программы коммунального строительства и благоустройства всех городов и рабочих поселков неизбежно требуют обновления жилищного законодательства и в ряде случаев принятия общесоюзных актов по некоторым вопросам жилищно-коммунального хозяйства (например, о квартирной плате, о взимании платы за коммунальные услуги и др.).

В связи с этим было бы целесообразно установить, что законодательная компетенция в данной области может быть как республиканской, так и общесоюзной.

Бытовое обслуживание. В Конституциях союзных республик прямо не сказано об отнесении к их исключительной компетенции бытового обслуживания населения. Между тем развитие всех видов бытового обслуживания ведет к превращению службы быта в одну из крупных, технически оснащенных отраслей народного хозяйства. Это дает основание поставить вопрос о том чтобы в конституционном порядке особо предусмотреть полномочия союзных республик по руководству бытовым обслуживанием населения, тем более что во всех союзных республиках имеются центральные отраслевые органы в области управления службой быта — Министерства бытового обслуживания населения или Главные управления по бытовому обслуживанию населения.

За последнее время значительное развитие получило также республиканское законодательство, регулирующее формы и виды бытового обслуживания населения. Однако, как показывает практика, было бы целесообразно урегулировать в общесоюзном масштабе вопросы ценообразования (применительно к бытовому обслуживанию), материально-технического снабжения, обеспечения предприятий службы быта запасными частями и др.

В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Социальное обеспечение. Социальное обеспечение в СССР представляет собой широкую систему государственных и общественных мероприятий по материальному обеспечению и культурно-бытовому обслуживанию нетрудоспособных граждан (в старости, по болезни, при инвалидности и в случае потери кормильца).

Основная форма социального обеспечения — выдача пенсий лицам, частично или полностью утратившим трудоспособность.

В Советском государстве создана устойчивая гарантированная система пенсионного обеспечения. Только за период с 1940 по 1966 г. расходы на пенсии увеличились в 36 раз, а число пенсионеров — в 8,5 раза [92].

Согласно Конституциям союзных республик, руководство делом социального обеспечения отнесено к исключительной компетенции союзных республик и осуществляется республиканскими Министерствами социального обеспечения. В то же время законодательство в области социального обеспечения, хотя это прямо и не предусмотрено Конституцией СССР, является исключительно общесоюзным.

Назначение и порядок выплаты пенсий и пособий регулируются общесоюзными актами. И это совершенно понятно, поскольку в данном случае речь идет об осуществлении одного из важнейших конституционных прав граждан СССР.

Высшие органы государственной власти и управления союзных республик вправе издавать нормативные акты, касающиеся осуществления руководства делом социального обеспечения, лишь на основании и во исполнение общесоюзного законодательства.

Культурно-просветительные учреждения, физкультура и спорт. За годы Советской власти в союзных республиках создана широкая сеть различных культурно-просветительных учреждений и организаций (библиотеки, клубные учреждения, кинотеатры, музеи и т. д.). На начало 1914 г. на территории России (в современных границах СССР) было 14 тыс. массовых библиотек, причем в Узбекистане, Киргизии, Таджикистане и Туркмении массовых библиотек вообще не было, а в Грузии и Азербайджане имелось только по 25 библиотек в каждой, в Армении — 13 библиотек. Теперь же все союзные республики имеют широкую разветвленную сеть масовых библиотек, число которых в 1967 г. составило 124 тыс., а их книжный фонд 1105 млн. книг и журналов. На начало 1967 г насчитывалось 125 тыс. клубных учреждений, из которых 87%

---

[92] «Страна Советов за 50 лет», стр. 267.

находятся в сельской местности, около 150 тыс. киноустановок и т. д.[93]

В Конституциях союзных республик указывается, что к ведению республик отнесены руководство культурно-просветительными и научными организациями и учреждениями и управление культурно-просветительными и научными организациями и учреждениями общереспубликанского значения (п. «ш» ст. 19 Конституции РСФСР и аналогичные статьи Конституций других союзных республик).

В связи с ранее высказанными соображениями о том, что в целом культурное строительство является сферой совместной компетенции СССР и союзных республик, приведенная выше формулировка, на наш взгляд, нуждается в уточнении. Представляется более правильным отграничить те полномочия, которые союзные республики осуществляют под руководством союзных органов, и те, которые составляют их исключительную компетенцию.

Такую исключительную компетенцию союзных республик могло бы составить руководство культурно-просветительными учреждениями на предприятиях, в колхозах, совхозах (клубы, красные уголки, библиотеки, избы-читальни и т. д.). Как известно, преобладающая часть этих учреждений находится в непосредственном ведении профсоюзных организаций и колхозов. Большое развитие также получают создаваемые на общественных началах народные театры, народные филармонии, общественные библиотеки и т. д.

Тот факт, что руководство культурно-просветительными организациями и учреждениями в городах и селах все более сосредоточивается в руках общественных организаций, отнюдь не исключает необходимости принятия соответствующих нормативных актов, направленных на улучшение их деятельности, а также определяющих их взаимоотношения с государственными органами. С учетом существующей практики представляется, что общее руководство культурно-просветительными учреждениями независимо от их ведомственной подчиненности, а также издание необходимых нормативных актов в данной области должно целиком входить в компетенцию союзных республик.

---

[93] «Страна Советов за 50 лет», стр. 287—288.

К ведению союзных республик относятся руководство и организация дела физической культуры и спорта, о чем специально указано в их конституциях.

В 1959 г. государственные органы управления физкультурой и спортом были упразднены в связи с созданием Совета спортивных обществ и организаций. В настоящее время руководство физкультурой и спортом осуществляется высшими органами власти и управления союзных республик через республиканские спортивные общества и организации.

В ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Местные органы государственной власти и управления. Хотя об этом в конституционном законодательстве прямо не сказано, к исключительному ведению союзных республик относятся организация местных органов государственной власти и управления и руководство их деятельностью.

В частности, союзные республики принимают Положения о выборах в местные Советы депутатов трудящихся, положения и другие акты, определяющие организацию и порядок работы различных звеньев местных Советов, осуществляют руководство деятельностью исполнительных комитетов местных Советов и проверку их работы.

Вместе с тем в печати специально отмечалось, что в республиканских актах о местных Советах невозможно с должной полнотой решить все вопросы, относящиеся к их деятельности, поскольку многие из этих вопросов регулируются нормами, содержащимися в общесоюзных актах [94].

В современных условиях очень важно исходя из природы советского федеративного государства обеспечить в руководстве местными Советами депутатов трудящихся правильное сочетание республиканского и общесоюзного начал.

Не случайно в свое время Всесоюзные съезды Советов принимали постановления по важнейшим вопросам

---

[94] Подробнее см.: В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 172—173.

советского строительства, а ЦИК СССР и Президиум ЦИК издавали акты, определявшие основные положения отдельных звеньев местных Советов (Основные положения об организации в Союзе ССР городских Советов рабочих и крестьянских депутатов, 1928 г.; Основные положения об имущественных правах местных Советов, 1929 г.; Основные положения об организации сельских Советов в Союзе, 1930 г.; Основные положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах, 1930 г., и др.).

Принятие необходимых общесоюзных актов о местных Советах позволяет четко определить основные направления их работы, расширить возможности Советов самостоятельно решать вопросы местного значения, повысить их роль в осуществлении экономической реформы. Исходя из общих норм, предусмотренных общесоюзным законодательством, союзные республики в свою очередь смогут принять достаточно подробные законы об отдельных звеньях местных Советов, учтя в них специфические особенности, связанные с национальным составом населения, природными условиями республик, их административно-территориальным устройством и т. д.

Вот почему за последнее время практика пошла по пути принятия союзных актов о правах и обязанностях отдельных звеньев Советов. В соответствии с этими актами в союзных республиках затем принимаются соответствующие республиканские законы. Так, 8 апреля 1968 г. Президиум Верховного Совета ССР в целях дальнейшего повышения роли сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся в решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства, совершенствования демократических принципов их деятельности принял Указ «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», утвержденный затем сессией Верховного Совета СССР.

Президиумам Верховных Советов союзных республик было поручено привести законодательство о сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся в соответствие с этим Указом. После большой подготовительной работы все союзные республики, руководствуясь законодательством СССР и республик, приняли подробные законы о сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся.

Таким образом, регулирование организации и деятельности местных Советов составляет одну из сфер совместной деятельности Союза ССР и союзных республик.

Судебные органы республики. В 1956 г. система органов судебного управления СССР и союзных республик подверглась реорганизации, в результате которой были упразднены Министерство юстиции СССР, а затем и Министерства юстиции союзных республик. В настоящее время руководство деятельностью судебных органов республик и контроль за ней, подбор и воспитание судебных кадров, ведение судебной статистики, руководство государственными нотариальными конторами осуществляют Верховные суды союзных республик. Что касается руководства деятельностью коллегий адвокатов и контроля за ней, руководства учреждениями судебной экспертизы и органами записи актов гражданского состояния, то это обычно возлагается на Юридические комиссии при Советах Министров союзных республик.

Таким образом, система органов судебного управления сейчас децентрализована и разобщена. Практика показывает, что децентрализация управления в области юстиции и ликвидация Министерств юстиции СССР и союзных республик была объективно неоправданной, имела ряд отрицательных последствий. Не случайно поэтому на сессиях Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик, а также на совещаниях судебных работников не раз отмечалась необходимость восстановления союзно-республиканского Министерства юстиции.

«Наша страна,— говорил депутат Верховного Совета СССР С. М. Песклюков,— располагает квалифицированными кадрами научных работников и практиков в области юриспруденции, а также соответствующими научно-исследовательскими учреждениями. К сожалению, эти силы распылены. Не назрел ли вопрос о восстановлении Министерств юстиции СССР и союзных республик, что явилось бы важным шагом в деле развития и внедрения юридической культуры в нашем государстве, улучшения правового регулирования общественных отношений, укрепления социалистического правопорядка»[95].

---

95 «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)», стр. 128.

Хотя об объеме функций Министерства юстиции по осуществлению судебного управления (организационного руководства судебными органами) в литературе высказываются различные точки зрения, тем не менее предложение о создании этого министерства встречает самую широкую поддержку. Эта мера, как отмечалось в печати, будет способствовать дальнейшему укреплению законности, даст возможность судебным органам сосредоточить деятельность на осуществлении правосудия, позволит связать работу по совершенствованию законодательства с судебной и административной практикой[96].

К этому следует добавить, что В. И. Ленин в свое время считал, что Наркомат юстиции должен быть боевым органом Советской власти, и ставил перед ним важные задачи, в частности по созданию нового, революционного права[97].

Конституции союзных республик относят к исключительной компетенции республик амнистию и помилование граждан, осужденных судебными органами республик. Причем помилование граждан указано в числе функций Президиума Верховного Совета республики, а о том, кто осуществляет право амнистии, Конституции вообще не говорят[98].

Если исходить из того, что союзные республики вправе применять амнистию, то, видимо, следует предусмотреть в конституционном порядке предоставление Президиумам Верховных Советов наряду с применением помилования также права издания актов об амнистии в отношении лиц, осужденных судебными органами республики.

---

[96] См., например: В. П. Божьев, Т. Н. Добровольская, И. Д. Перлов. Организационное руководство судами. Изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 17—24; А. Е. Лунев. Правовые проблемы науки управления. «Советское государство и право», 1966, № 12, стр. 38—40; А. Шляпочников. В. И. Ленин о законодательной деятельности и значении стабильности советских законов. «Социалистическая законность». 1967, № 10, стр. 10—11; В. Теребилов. Суд, наука, кадры. «Известия», 11 августа 1967 г.; В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность, стр. 438.

[97] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 44, стр. 396, 398.

[98] В ст. 60 Конституции СССР, определяющей полномочия Верховного Совета союзной республики, указывается, что он пользуется правом амнистии граждан, осужденных судебными органами союзной республики.

Административно-территориальное устройство. С 1957 г. к исключительному ведению союзных республик относится разрешение всех вопросов административно-территориального устройства (образование, ликвидация и переименование краев и областей, установление районного деления, а также границ районов, городов, поселков сельских Советов и т. д.). Исключение составляет лишь образование новых автономных республик и автономных областей: союзные республики представляют высшим органам власти Союза ССР свои решения по этим вопросам, а утверждение этих решений относится к компетенции союзных органов, что подчеркивает особенности правового положения указанных форм советской автономии.

В союзных республиках, где имеются края и области, их перечень закреплен в их конституциях. Там же, где краев и областей нет, в конституциях содержится перечень сельских районов и городов республиканского подчинения.

Перечисления в конституциях соответствующих административно-территориальных единиц, на наш взгляд, вряд ли необходимо. Целесообразнее предусмотреть в конституциях лишь основные принципы и звенья административно-территориального устройства, а все конкретные положения (в том числе и перечень важнейших административно-территориальных единиц) изложить в специальных законах об административно-территориальном устройстве, принимаемых Верховными Советами республик в соответствии с общими конституционными полномочиями [99]. Это способствовало бы надлежащему урегулированию отношений, возникающих в связи с образованием и ликвидацией административно-территориальных единиц, и укрепило бы стабильность конституций, поскольку, как показывает практика, преобразование соответствующих административно-территориальных единиц неизбежно влечет за собой частое внесение изменений в текст конституции.

Взаимоотношения с другими союзными республиками. Братская взаимопомощь между союзными республиками в процессе коммунистического строительства осущест-

---

[99] Более подробную аргументацию этих предложений см.: «Советское государство и право», 1961, № 5, стр. 39—49.

вляется по государственной линии особенно широко через органы федерации. Вместе с тем по ряду экономических и культурных вопросов она осуществляется путем непосредственных взаимоотношений между союзными республиками[100]. Ввиду этого было бы целесообразно отнести к исключительному ведению союзных республик образование в случае необходимости межреспубликанских государственных органов по различным проблемам хозяйственного и культурного строительства (совместное освоение природных ресурсов, строительство каналов и гидротехнических сооружений, координация научных исследований и т. д.).

В отличие от зональных органов, которые могут создаваться Союзом ССР для группы союзных республик (примером таких зональных органов были Средазсовнархоз, Госкомитет по хлопководству Средней Азии и др.), межреспубликанские органы управления образуются на паритетных началах самими заинтересованными республиками, состоят из их представителей, которым принадлежит право решающего голоса, и не находятся в прямом административном подчинении у органов СССР. Именно так, например, строили свою деятельность советы по планированию народного хозяйства закавказских, прибалтийских и среднеазиатских республик, функционировавшие в 1962—1963 гг. Отнесение к исключительной компетенции союзных республик полномочий создавать межреспубликанские органы по государственному руководству взаимопомощью союзных республик отвечает перспективам развития советской национальной государственности и, несомненно, может иметь определенное практическое значение в современных условиях.

Законодательство. К исключительной компетенции союзных республик относится установление и изменение конституций, а также осуществление республиканского законодательства.

Конституция республики принимается и изменяется Верховным Советом республики квалифицированным большинством голосов депутатов (не менее $^2/_3$). Она учитывает особенности республики (исторические, экономические, национальные, бытовые), но вместе с тем, сог-

---

[100] О характере и особенностях этих взаимоотношений см.: М. А. Биндер. Указ. соч.

ласно ст. 16 Конституции СССР, должна быть построена «в полном соответствии с Конституцей СССР».

Требование «полного соответствия» Конституций союзных республик Конституции СССР, как показывает опыт, является чрезмерно «жестким» и на практике может привести к излишней централизации конституционного законодательства.

В литературе уже не раз отмечалось, что для обеспечения единства конституционного законодательства СССР и союзных республик достаточно того, чтобы их конституции закрепляли общие принципы общественного и государственного устройства, а также исходили из одних и тех же важнейших положений [101]. Это позволит более подробно отразить в конституциях особенности национально-государственной структуры республик и организации органов государственной власти и управления.

Наряду с принятием конституций высшие органы государственной власти и управления издают законы и другие нормативные акты по отраслям, отнесенным к исключительному ведению союзных республик. В конституциях говорится о том, что к ведению союзных республик относится «законодательство республик» [102].

Конституционная формула об отнесении к ведению республик «законодательства республик» нуждается в определенных уточнениях. Прежде всего, на наш взгляд, в Конституциях союзных республик следовало бы конкретнее сказать об объеме и переделах этого законодательного регулирования, указав, что союзные республики осуществляют законодательство в отраслях, отнесенных к их исключительной компетенции, а также в соответствии с законодательством СССР по вопросам, относящимся к совместной деятельности СССР и союзных республик. Кроме того, было бы полезно исходя из существующей практики установить, что в необходимых случаях, предусмотренных общесоюзным законодательством, высшие органы государственной власти СССР вправе издавать законодательные акты и по отраслям управления, отнесенным к исключительному ведению союзных республик.

---

[101] В. Ф. Коток. О предмете и источниках конституционного права социалистических стран. «Конституционное право социалистических стран», стр. 80.

[102] Конституция Грузинской ССР относит к компетенции Грузинской ССР «издание законов, кодексов законов» (п. «е» ст. 14).

ГЛАВА III

СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ СССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК

ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Из предыдущего изложения мы видели, какое значительное место в советском конституционном праве занимают вопросы, связанные с размежеванием компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, разграничением и координацией полномочий союзных и республиканских органов.

Успешное решение советским народом задач коммунистического строительства, определенных Программой КПСС и решениями XXIII съезда КПСС, всестороннее развитие и совершенствование социалистической демократии, новый этап в развитии национальных отношений в СССР — все это неизбежно требует дальнейшего улучшения конституционного регулирования компетенции СССР и союзных республик, а также разработки правовых гарантий обеспечения прав СССР и союзных республик.

В условиях Советского союзного государства сама постановка данной проблемы имеет совершенно иной характер и преследует совершенно другие цели, чем в буржуазных федерациях, образовавшихся на основе капиталистической частной собственности и угнетения бесправных национальных меньшинств. Никакие конституционные ухищрения не могут привести там к преодолению антагонизмов между центральной властью и субъектами федерации. В результате непрерывной и все усиливающейся тенденции к централизации в буржуазных федерациях постоянно возникают неразрешимые конфликты между центральными органами федерации и государственными органами ее субъектов.

Вот почему для конституций буржуазных федераций характерно наличие многочисленных положений и оговорок, существенным образом ограничивающих права членов федерации. Так, конституция Швейцарии обязывает кантоны «испрашивать у Союза гарантии для своих конституций», причем эти гарантии даются лишь при наличии строго определенных условий[1]. Согласно конституции Австрии, все постановления, принимаемые законодательными органами земель, «должны быть доведены до сведения соответствующего министерства Союза», и до истечения срока опротестования опубликование их «допустимо лишь при наличии определенного на то согласия правительства Союза»[2].

В конституциях современных буржуазных федераций широко предусмотрено право центральных органов самым непосредственным образом вмешиваться во внутренние дела членов федерации. Достаточно хотя бы указать на то, что, согласно конституции Швейцарии, союзные органы вправе осуществлять на территории кантонов меры, которые они «признают необходимыми для обеспечения внутренней безопасности страны»[3]. Конституция США значительно ограничивает свободу договоров между штатами, права штатов в области внешней политики и торговли между штатами, предусматривает право федерального правительства ввести войска на территорию того или иного штата для охраны его «от внутренних насилий»[4]. Конституция ФРГ допускает принятие федеральным правительством принудительных мер по отношению к тем землям, которые не выполняют обязанностей, возложенных на них федеральным законом[5].

Различные ограничения прав членов федерации закреплены в конституциях Аргентины (ст. 6), Бразилии

---

[1] Конституция Швейцарского Союза, ст. 6. «Конституции буржуазных государств Европы». ИЛ, 1958, стр. 978.

[2] Союзный конституционный закон Австрии, ст. 98, п. 1 и 3. Там же, стр. 49.

[3] Конституция Швейцарского Союза, ст. 16, стр. 980.

[4] Конституция США, ст. I, раздел 10, п. 1—3; ст. IV, раздел 4. «Конституции государств американского континента», т. III. ИЛ, 1959, стр. 238—239, 244.

[5] Основной закон Федеративной Республики Германии, ст. 37. «Конституции буржуазных государств Европы», стр. 835.

(ст. 7—10, 12—14), Канады (гл. III, ст. 12), Мексики (ст. 117, 118) и других буржуазных федеративных государств.

Хотя федеративное устройство Индийской Республики, созданное в результате освобождения страны от колониального гнета британского империализма, существенно отличается от «классических» буржуазных федераций, Конституция Индии также предусматривает ограничения прав членов федерации. В ней устанавливается, например, что «в национальных интересах» или «во время действия чрезвычайного положения» союзный парламент может издавать законы по всем вопросам, указанным в перечне вопросов, отнесенных к компетенции штатов. Правительство Союза также имеет право давать «любому штату» такие распоряжения, которые оно сочтет необходимым[6]. Большие права в этом отношении предоставлены Президенту Индии. Конституция прямо предусматривает его право принять на себя некоторые функции правительства штата, объявить об осуществлении полномочий штата союзным парламентом, а также издавать специальные постановления во всех тех случаях, «когда конституционный механизм в штатах оказывается несостоятельным».

Советское конституционное право не знает никаких подобных форм вмешательства союзных органов в государственную жизнь союзных республик. Единство общегосударственных интересов всех частей советской федерации и правильное сочетание специфических, национальных интересов всех народов СССР в общем экономическом и культурном развитии государства исключает какое бы то ни было противопоставление центральной власти органам союзных республик. Вся организация государственной власти и управления в союзных республиках, а также существующий порядок взаимоотношений их высших органов и органов государственного управления с Союзом обеспечивает подлинный государственный суверенитет, которым обладают союзные республики в составе социалистической федерации.

---

[6] Конституция Индии, ст. 249, 250, 356 «б». «Конституция Индии». ИЛ, 1956, стр. 176, 177, 237.

Однако отсутствие всякого рода антагонизмов и конфликтов между союзной властью и субъектами федерации вовсе не снимает проблемы обеспечения четкого функционирования всех частей государственного механизма и установления правовых гарантий, направленных на охрану прав союзных республик в процессе осуществления их компетенции. Очевидно, что в таком громадном по территории и населению многонациональном государстве, как СССР, правильное научно обоснованное урегулирование в конституционном порядке взаимоотношений между Союзом в целом и союзными республиками, исходящее из ленинских принципов национальной политики и обеспечивающее как укрепление единства СССР, так и дальнейшее развитие и укрепление союзных республик, имеет существенное значение.

В свете этих общих положений представляется необходимым более подробно рассмотреть вопросы, связанные с дальнейшим совершенствованием конституционного регулирования компетенции СССР и союзных республик. При этом необходимо всемерно учитывать как накопленный опыт, так и перспективы дальнейшего развития национальных отношений в СССР.

Практика применения Советских конституций убедительно показывает, что чрезмерно подробная регламентация и детализация в конституциях положений, связанных с определением компетенции СССР и союзных республик, себя не оправдывает. Да и нельзя на длительный срок предусмотреть, а тем более закрепить в конституционном порядке все конкретные обстоятельства, связанные с разграничением полномочий между Союзом ССР и союзными республиками. Эти полномочия, будучи обусловлены определенной конкретно-исторической обстановкой, с изменением этой обстановки, естественно, должны изменяться. А это неизбежно требует внесения многочисленных изменений в Конституцию СССР и Конституции союзных и автономных республик.

Кроме того, в период строительства коммунизма первостепенное значение имеет не столько проведение разграничительных линий при определении компетенции СССР и союзных республик, сколько правильное определение и выражение сфер их совместной деятельности, должная координация усилий общесоюзных и республиканских органов при решении стоящих перед ними общих

задач по созданию материально-технической базы коммунизма, формированию коммунистических общественных отношений и воспитанию нового человека.

Как нам представляется, в дальнейшем в конституционном законодательстве можно было бы не перечислять в алфавитном порядке все полномочия СССР, а лишь определить те сферы, в которых Союзу ССР принадлежат исключительные полномочия, и те сферы, где СССР осуществляет свои права совместно с союзными республиками.

В соответствии с этим союзные республики также определят сферы своей исключительной компетенции и сферы их совместной деятельности с союзными органами. Причем, поскольку нет и не может быть полного тождества между полномочиями Союза ССР и союзных республик в сферах их совместной деятельности, соответствующая детализация этих полномочий будет дана в общесоюзном законодательстве (общесоюзных основах и других важнейших законодательных актах). Исходя из того, что говорилось ранее, к исключительной компетенции Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и органов управления можно было бы отнести такие полномочия, как принятие и изменение Конституции СССР, обеспечение соответствия Конституций и законодательства союзных республик Конституции СССР, руководство всеми Вооруженными Силами СССР, внешняя торговля на основе государственной монополии, объявление состояния войны и заключение мира, осуществление внешних экономических связей, принятие в состав СССР новых союзных республик, управление отраслями промышленности и строительства общесоюзного значения, руководство внедрением в производство достижений научно-технического прогресса, управление транспортом общесоюзного значения, руководство денежной и кредитной системой, издание общесоюзных актов об амнистии, помилование граждан, осужденных судами СССР, издание общесоюзных законодательных актов по отраслям законодательства и управления, отнесенным к исключительной компетенции СССР, и др.

К сфере совместной компетенции Союза ССР и союзных республик могут быть отнесены: иностранные дела и внешняя политика; оборона; охрана государственной безопасности, общественного порядка и прав граждан

СССР; обеспечение социалистической законности; решение вопросов гражданства СССР и союзных республик, планирование народного хозяйства, народнохозяйственный учет, организация материально-технического снабжения, руководство отраслями промышленности и строительства союзно-республиканского значения; руководство связью; руководство сельскохозяйственным производством и водным хозяйством; руководство колхозным строительством; руководство финансовой системой; руководство наукой и культурным строительством; руководство внутренней торговлей; руководство народным образованием (высшим, средним специальным, средним общим и начальным); руководство здравоохранением; руководство судебной системой; законодательство по вопросам, составляющим сферу совместной компетенции Союза ССР и союзных республик, и др.

Компетенция союзных республик включит также целый ряд вопросов, относящихся к исключительному ведению союзных республик в лице их высших органов государственной власти и государственного управления. В числе этих вопросов можно указать такие, как принятие Конституции республики и контроль за ее исполнением; обеспечение соответствия Конституций автономных республик Конституции союзной республики; законодательство по вопросам, входящим в компетенцию республики; принятие в соответствии с общесоюзными основами кодексов и других законодательных актов союзной республики; решение вопросов административно-территориального устройства республики; утверждение изменений границ между союзными республиками, если они не связаны с изменением государственных границ СССР; образование межреспубликанских органов по вопросам хозяйственного и культурного строительства на основе паритетного представительства заинтересованных союзных республик; руководство республиканской и местной промышленностью: управление республиканским транспортом; дорожное строительство и эксплуатация дорог; руководство социальным обеспечением; руководство жилищным и коммунальным хозяйством, жилищным строительством, благоустройством населенных пунктов; руководство бытовым обслуживанием населения; управление культурно-просветительными учреждениями; руководство и организация дела физической культуры и спор-

та; организация судебных органов республики; амнистия и помилование граждан, осужденных судебными органами республики, и др.

Конечно, эти предложения носят сугубо предварительный характер и требуют всестороннего обсуждения. Вместе с тем мы хотим подчеркнуть, что конституционное закрепление исключительной компетенции СССР и союзных республик, а также сфер их совместной деятельности позволит внести бо́льшую четкость в построение системы гсударственных органов и обеспечить должное единообразие в организации государственного аппарата.

В этой связи хотелось бы более обстоятельно остановиться на некоторых вопросах, связанных с деятельностью высших органов государственной власти и органов управления СССР и союзных республик.

Прежде всего о компетенции Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик. Конституция СССР, предусматривая в ст. 14 предметы ведения СССР, в одних пунктах определяет вообще компетенцию высших органов государственной власти и управления, не делая между ними различия, в других же — только компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР. Точно так же из перечисленных в ст. 19 Конституции РСФСР и соответствующих статьях Конституций союзных республик вопросов ведения союзных республик одни определяют компетенцию всех государственных органов союзной республики, другие же — лишь компетенцию союзной республики в лице ее Верховного Совета и Президиума Верховного Совета.

Такое положение является результатом того, что в действующей Конституции СССР и Конституциях союзных республик нет статей, специально и достаточно полно определяющих компетенцию Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик как верховных представительных органов.

В ст. 31 Конституции СССР говорится, что Верховный Совет СССР осуществляет все права, присвоенные Союзу ССР согласно ст. 14 Конституции, поскольку они не входят в силу Конституции в компетенцию подотчетных ему органов СССР: Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и Министерств СССР. Ст. 32 Конституции СССР устанавливает, что законодательная

власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР.

Аналогичные статьи применительно к Верховным Советам союзных республик имеются в Конституциях союзных республик.

Нам представляется, что этих положений для определения полномочий Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик явно недостаточно. В целях дальнейшего повышения роли верховных представительных органов СССР и союзных республик было бы крайне важно предусмотреть в Конституциях их исключительные полномочия в важнейших областях государственного, хозяйственного и культурного строительства. Это, без сомнения, положительно сказалось бы на деятельности Верховных Советов. Изложение в Конституциях исключительных полномочий Верховных Советов, а также более подробное, с учетом существующей практики закрепление полномочий подчиненных им органов позволили бы значительно сократить и упростить текст статей Конституций, регулирующих компетенцию СССР и республик.

Статья 14 Конституции СССР и соответствующие статьи Конституций союзных республик при установлении компетенции не употребляют термин «исключительные полномочия». И это не случайно, поскольку в этих статьях говорится как об исключительной компетенции СССР и союзных республик, так и о некоторых сферах, относящихся к их совместной деятельности. Поэтому для более конкретного выяснения вопроса о характере отдельных полномочий СССР или союзных республик приходится руководствоваться перечнем министерств и ведомств, содержащимся в Конституции СССР и Конституциях союзных республик. Такой перечень имеет прямое отношение к компетенции, так как позволяет сделать логический вывод о полномочиях СССР и союзных республик в тех или иных отраслях управления.

При условии, что в Конституциях будут четко определены исключительные полномочия СССР и союзных республик, а также сферы их совместной деятельности, необходимость в том, чтобы прибегать к такому методу определения компетенции, отпадает. В то же время вся система министерств и ведомств будет более тесно и непосредственно увязана с конституционными нормами, определяющими разграничение полномочий между феде-

рацией в целом и ее субъектами, поскольку именно эти нормы должны служить правовой основой не только для национально-государственного устройства СССР, но и для функционирования органов государственной власти, управления, правосудия и надзора за законностью.

Как нам представляется, в Конституции СССР и Конституциях союзных республик для обеспечения их стабильности можно и не давать перечень соответствующих министерств.

Но очень важно иметь в конституциях достаточно полное определение видов министерств, а именно: общесоюзного и союзно-республиканского министерства СССР в Конституции СССР и союзно-республиканского министерства союзной республики и республиканского министерства в Конституциях союзных республик.

Вопросы же, связанные с порядком организации и деятельности министерств СССР, и перечень министерств могут содержаться в общем Положении о министерствах СССР. Ввиду его важности такое Положение целесообразно принимать в законодательном порядке, как это было сделано, например, в 1923 г. при утверждении третьей сессией ЦИК СССР первого созыва Общего положения о народных комиссариатах Союза ССР. Не касаясь сейчас содержания Положения о министерствах СССР (видимо, лучше его было бы именовать Законом о министерствах СССР), хотелось бы только подчеркнуть необходимость включения в него статей, предусматривающих более подробно права союзно-республиканских министерств СССР и их взаимоотношения с одноименными министерствами или другими органами союзных республик.

Небезынтересно напомнить, что в Общем положении о народных комиссариатах СССР 1923 г. имелась специальная глава об объединенных народных комиссариатах, где помимо указания на общие функции, присущие всем наркоматам, указывалось, что объединенные народные комиссариаты Союза ССР:

а) дают директивы и задания одноименным народным комиссариатам союзных республик и наблюдают за выполнением их;

б) приостанавливают и отменяют постановления одноименных наркоматов союзных республик, противоречащие данным им директивам или общесоюзному законо-

дательству, с одновременным доведением об этом до сведения совнаркомов соответствующих союзных республик;

в) устанавливают обязательные для одноименных наркоматов союзных республик порядок и форму отчетности;

г) согласовывают в установленном порядке основы организации одноименных наркоматов и их местных органов;

д) разрабатывают планы хозяйственной деятельности подведомственных им органов союзных республик, выполняющих задания СНК СССР;

е) ведают в установленном порядке общесоюзными фондами по данному народному комиссариату.

Одновременно этим Положением в соответствии с Конституцией СССР предусматривался порядок приостановления и отмены распоряжений наркомов СССР [7].

В Общем положении о министерствах СССР, утвержденном Советом Министров СССР 10 июля 1967 г., подробно определяются функции министерств СССР в области планирования, науки и техники, капитального строительства, материально-технического снабжения, финансов и кредита, кадров, труда и заработной платы, экономических, научно-технических и культурных связей с зарубежными странами. Однако взаимоотношения союзно-республиканских министерств СССР с одноименными министерствами (главными управлениями, объединениями) союзных республик специально не выделены.

Всестороннее изучение и обобщение существующей практики деятельности союзно-республиканских министерств СССР в современных условиях позволит в будущем подробнее, чем это сделано в действующем Положении, определить и закрепить с учетом текущих задач взаимоотношения между министерством СССР и его одноименными органами в союзных республиках.

При обсуждении вопроса о конституционном закреплении компетенции СССР и республик следует также уделить внимание правовым гарантиям прав республик в процессе их взаимоотношений с органами СССР.

Конституция СССР 1936 г. предусматривает такие формы обеспечения прав союзных республик в их взаи-

---

[7] См. Общее положение о наркоматах СССР 1923 г. «Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР», 1923, № 10, ст. 299.

моотношениях с государственными органами СССР, как: представительство союзных республик в высших органах государственной власти, Правительстве и Верховном Суде СССР; право союзных республик требовать созыва внеочередной сессии Верховного Совета СССР (ст. 46), а также проведения общесоюзного референдума (п. «д» ст. 49). Правда, в Конституции СССР не указано, какой именно государственный орган союзной республики должен формулировать требование о созыве внеочередной сессии или проведении референдума. Однако поскольку эти требования союзная республика выдвигает перед Президиумом Верховного Совета СССР, который в свою очередь обязан осуществить соответствующие действия по созыву внеочередной сессии или проведению референдума, можно сделать вывод о том, что такие требования должен сформулировать Верховный Совет союзной республики или его Президиум.

В практике деятельности высших органов государственной власти СССР не было случаев, когда союзные республики выдвигали бы перед ними требование о созыве внеочередной сессии или проведении референдума. Вот почему указанный вывод основывается только на соображениях логического порядка.

В условиях дальнейшего развития социалистической демократии и расширения прав союзных республик целесообразно было бы предусмотреть в конституционном порядке и некоторые другие меры. В частности, можно было бы закрепить в конституциях за союзными республиками в лице их высших органов государственной власти и государственного управления право входить в Президиум Верховного Совета СССР и в Совет Министров СССР с представлениями об отмене актов Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, если эти акты противоречат правам и интересам союзных республик.

Согласно Конституции СССР, Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР и Министерства СССР имеют право приостановления или в необходимых случаях отмены актов органов управления союзных республик. Так, Президиум Верховного Совета СССР вправе отменять постановления и распоряжения Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону. Совет Министров СССР по отрас-

лям упрвления и хозяйства, отнесенным к компетенции СССР, может приостанавливать акты Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия законам СССР, указам Президиума Верховного Совета СССР, постановлениям и распоряжениям самого Совета Министров СССР.

Изменение, а в необходимых случаях и отмена приостановленных актов могут производиться как самим Советом Министров союзной республики в соответствии с рекомендацией Совета Министров СССР, так и Президиумом Верховного Совета СССР или Президиумом Верховного Совета республики.

Союзно-республиканские министерства СССР обладают правом приостанавливать и отменять приказы и инструкции одноименных министерств союзных республик в том случае, если эти приказы противоречат законам СССР, постановлениям и распоряжениям Совета Министров СССР, а также приказам и инструкциям министерств СССР.

В то же время Конституция СССР не предусматривает права высших органов государственной власти и органов управления союзных республик опротестовывать (а в определенных случаях и приостанавливать) акты Совета Министров СССР и министров СССР по отраслям, составляющим сферу совместной деятельности СССР и союзных республик.

Опротестование приказов и инструкций министерств СССР, изданных с нарушением действующего законодательства, осуществляется только Генеральным прокурором СССР.

Хотя в практике случаев издания органами управления СССР актов, в какой-то мере нарушающих законные интересы союзных республик, почти нет, но они все же могут встречаться, и было бы, видимо, целесообразно предусмотреть дополнительные правовые гарантии интересов союзных республик. В частности, можно было бы закрепить в конституционном порядке право союзных республик в указанных выше случаях ставить вопрос об отмене или изменении таких актов органов управления СССР.

В пользу такого предложения говорит и конституционная практика первых лет развития Советского государства. Так, Конституция СССР 1924 г. закрепляла за

ЦИК союзных республик право опротестовывания декретов и постановлений Совета Народных Комиссаров СССР в Президиум ЦИК СССР без приостановления действий этих актов. Распоряжения наркомов СССР могли приостанавливаться ЦИК или Президиумами ЦИК союзных республик при явном несоответствии распоряжения Конституции СССР или законодательству союзной республики. В случае такого приостановления ЦИК или Президиум ЦИК республики немедленно обязан был сообщить об этом СНК СССР и соответствующему наркому СССР.

Очень важно также четко и правильно разграничить права органов управления Союза ССР и союзных республик при осуществлении ими компетенции в отраслях управления, составляющих сферу их совместной деятельности. Это может быть достигнуто как соответствующей организацией отраслевых органов государственного управления, так и принятием достаточно детальных Положений об отдельных союзно-республиканских министерствах и ведомствах СССР, в которых предусматривалось бы применительно к данной отрасли конкретное отнесение определенных полномочий к ведению союзного органа или одноименных органов союзных республик.

Известно, что после образования СССР в законодательном порядке было установлено участие союзных республик в подготовке общесоюзных законодательных актов и в разрешении союзными органами вопросов, затрагивающих интересы союзных республик. Это нашло свое отражение в принятых в 1923 г. Положениях о наркоматах и других центральных учреждениях.

В современных условиях практика участия союзных республик в подготовке законодательных актов СССР носит очень широкий и разносторонний характер.

Проекты законов и носящих нормативный характер указов Президиума Верховного Совета СССР, а также проекты важнейших постановлений Правительства СССР в обязательном порядке направляются для обсуждения в союзные республики. Соображения, высказанные республиканскими органами, тщательно обобщаются и учитываются.

Наряду с этим в процессе законотворческой деятельности все более широко осуществляются взаимопомощь и сотрудничество между самими союзными республика-

ми. Важной характерной чертой подготовки республиканских законодательных актов стали систематический взаимный обмен опытом и учет практики правотворческой работы союзных республик. Это диктуется не только необходимостью единообразного решения ряда узловых вопросов, регулируемых в законодательных актах союзных республик, но и необходимостью выбора наилучших средств для решения различных правовых проблем.

В последние годы значительную роль в организации обмена опытом между союзными республиками стали играть государственные органы СССР и, в частности, Президиум Верховного Совета СССР.

На необходимость дальнейшего повышения роли Президиума Верховного Совета СССР в этом деле специально обращалось внимание на шестой сессии Верховного Совета СССР шестого созыва (1965 г.), поскольку обмен опытом между союзными республиками становится все более существенным фактором совершенствования порядка и форм подготовки законодательных актов.

Получающая все более широкое развитие практика участия союзных республик в подготовке законов СССР и других общесоюзных нормативных актов позволяет поставить вопрос о необходимости законодательного регламентирования соответствующих отношений между Союзом и республиками на основе обобщения имеющегося опыта. Это может быть сделано в Конституции СССР, в Регламенте Верховного Совета СССР и в Положениях о постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР, а также в Регламентах и Положениях о постоянных комиссиях Верховных Советов союзных республик.

РАЗВИТИЕ ФОРМ УЧАСТИЯ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СССР

В теории социалистического федерализма и в практике государственного строительства в СССР немаловажное значение имеет вопрос о представительстве союзных республик как субъектов федерации в высших органах государственной власти, органах управления и правосудия СССР. Это совершенно понятно, поскольку, как мы ви-

дели ранее, между СССР и союзными республиками существуют разносторонние отношения, основанные на тесном сотрудничестве и взаимопомощи. Особенно широко и в наиболее крупных масштабах взаимопомощь по государственной линии осуществляется через высшие органы государственной власти и органы управления федерации, что позволяет наиболее целесообразно использовать экономические ресурсы страны и проводить их перераспределение с учетом нужд союзных республик. Вместе с тем создаются единые общегосударственные фонды, составляющие основу общего экономического и военного могущества всего союзного государства.

Как справедливо подчеркивает М. А. Биндер, государственную помощь советским народам со стороны советской федерации, в какой бы форме она ни выступала, следует рассматривать как концентрированную, совокупную, объединенную помощь каждому из них со стороны всех советских народов[8].

Все это обусловливает необходимость представительства союзных республик в высших органах государственной власти, государственного управления и правосудия СССР.

В условиях буржуазных федераций, построенных, как правило, без всякого учета национального состава населения и основанных на принципе бюрократического централизма, нет и не может быть такого представительства субъектов федерации в общефедеративных органах, как в СССР. Правда, верхние палаты буржуазных парламентов в федеративных государствах обычно рассматриваются в качестве органов представительства государственных образований — членов федерации. В теории считается, что они формируются на основе равного представительства субъектов федерации.

Однако, во-первых, принцип равного представительства последовательно проводится далеко не во всех случаях (в Канаде, Индии, Австрии и некоторых других странах для членов федерации с более многочисленным населением предусмотрено избрание большего числа представителей в состав верхних палат по сравнению с

---

[8] М. А. Биндер. Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата, изд-во «Наука» Казахской ССР, 1967, стр. 95.

другими членами федерации); во-вторых, и это самое главное, наличие таких палат не отражает национальный состав федерации и преследует совершенно иные цели, а именно: служить специфическим тормозом, рассчитанным на те случаи, когда под давлением избирателей нижняя палата решается на проведение каких-либо мероприятий, неугодных правящей монополистической верхушке.

Верхние палаты в буржуазных федерациях (так же, впрочем, как и в унитарных буржуазных государствах) образуются на менее демократических началах, чем нижние палаты парламентов. Обычно для избрания в их состав требуется более высокий возрастной ценз; обновление состава этих палат производится по частям; они обладают более широкими правами, чем нижние палаты, и т. д. и т. п.[9]

Ярким примером в этом отношении является сенат конгресса США. Хотя он и формируется на основе равного представительства от всех штатов (по два сенатора от каждого штата), он служит вовсе не целям обеспечения нужд и интересов населения штатов. Сенат в США представляет собой дополнительное средство в руках монополистической верхушки, используемое для того, чтобы отклонить или во всяком случае задержать прохождение тех законопроектов, которые в данных условиях неугодны монополиям. К тому же сенат наделен целым рядом прав, которых нижняя палата конгресса вообще не имеет.

Таким образом, в структуре парламентов буржуазных федераций интересы членов федерации должного отражения не находят. Что же касается федеральных правительств, министерств, верховных судов, то в их формировании и деятельности субъекты буржуазных федераций вообще не участвуют. Состав этих важнейших органов буржуазных государств определяется исходя из интересов господствующих классов, без обеспечения равного представительства от всех субъектов федерации.

---

[9] О составе и организации парламентов в буржуазных федерациях подробно см.: Г. В. Александренко. Буржуазный федерализм. Киев, Изд-во АН УССР, 1962; Б. С. Крылов. Парламент буржуазного государства, Госюриздат, 1963.

В СССР непосредственное участие союзных республик в формировании и деятельности органов государственной власти и управления СССР — одно из ярких проявлений демократических черт советского федерализма. Осуществление такого участия способствует дальнейшему повышению роли союзных республик в решении общегосударственных вопросов и укреплению братского сотрудничества всех народов СССР в рамках единого союзного государства. Вместе с тем это участие очень важно и с точки зрения осуществления компетенции СССР и союзных республик, особенно в тех отраслях хозяйственной, социально-культурной и государственной жизни, которые составляют сферу совместной компетенции органов федерации и ее субъектов.

Наконец, как нам представляется, участие союзных республик в деятельности органов СССР служит также одной из правовых гарантий, обеспечивающих права союзных республик в процессе их взаимоотношений с Союзом ССР.

Очевидно, что характер и формы такого представительства не были и не могли быть неизменными на всех этапах развития Советского союзного государства. После создания СССР, когда государственное сотрудничество народов в рамках единого союзного государства еще только налаживалось, представительство союзных республик в органах СССР было особенно важно для борьбы со всякого рода проявлениями великодержавного шовинизма и местного национализма.

Отдельные работники государственного аппарата, зараженные пережитками шовинизма, пытались в той или иной форме ревизовать основы национальной политики Коммунистической партии, исходя при этом из антиленинского положения о том, что при победе социализма нации сольются воедино, что различия в языке рано или поздно должны исчезнуть, а поэтому якобы уже пришла пора для того, чтобы ликвидировать национальные различия и отказаться от поддержки развития национальной культуры ранее угнетенных народов.

Великодержавные шовинисты стремились обойти национальные различия в языке, культуре, быте, считали возможным готовить ликвидацию национальных республик и областей, не разделяли политики партии по проведению коренизации советского аппарата. Все эти взгляды

Коммунистическая партия отвергла, как антиленинские и реакционные[10].

В. И. Ленин никогда не говорил, что слияние интересов национальностей равносильно уничтожению национальных различий. Наоборот, он учил, что «национальные и государственные различия между народами и странами... будут держаться еще очень и очень долго даже после осуществления диктатуры пролетариата во всемирном масштабе»[11].

Уделяя исключительно большое внимание задачам борьбы против проявлений буржуазного национализма вообще и великодержавного шовинизма в частности, В. И. Ленин связывал решение этих задач непосредственно с вопросами государственного строительства. В самой государственной структуре СССР, в правах и обязанностях объединившихся республик, в характере взаимоотношений между ними должна исключаться какая-либо возможность проявления шовинизма и национализма[12].

В. И. Ленин поэтому решительно требовал выработки целой системы мер, ограждающих союзные республики от проникновения через государственный аппарат злоупотреблений великодержавного свойства. Он придавал, в частности, большое значение обеспечению широкого и равноправного представительства союзных республик в органах СССР.

В соответствии с прямыми указаниями В. И. Ленина и решениями Коммунистической партии высшие органы СССР сразу же после образования СССР конструировались на началах, обеспечивающих участие в них представителей республик и удовлетворение нужд и потребностей всех народов СССР.

Целям наилучшего выражения потребностей народов СССР, удовлетворения их национальных и интернациональных интересов служила двухпалатная система ЦИК СССР. Мнение о необходимости создания в системе высших органов государственной власти такого органа, где

---

[10] Подробнее об этом см.: И. И. Грошев. Исторический опыт КПСС по осуществлению ленинской национальной политики. Изд-во «Мысль», 1967, стр 201—207.

[11] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 41, стр. 77.

[12] См.: С. Гилилов. В. И. Ленин — организатор Советского многонационального государства. Госполитиздат, 1960, стр. 186—190.

были бы представлены интересы национальностей, высказывалось республиками еще до образования СССР. Решение о его создании на основе ленинских указаний о необходимости гарантий прав национальных республик, входящих в состав СССР, было принято Пленумом ЦК РКП(б), который состоялся в феврале 1923 г. Это решение было затем подтверждено XII съездом партии и IV совещанием ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей[13]. В частности, в резолюции XII съезда партии по национальному вопросу указывалось, что «высшие органы Союза должны быть построены таким образом, чтобы они полностью отражали не только общие нужды и потребности всех национальностей Союза, но и специальные нужды и потребности отдельных национальностей. Поэтому, наряду с существующими центральными органами Союза, являющимися представительством трудящихся масс всего Союза, независимо от национальностей, должен быть создан специальный орган представительства национальностей на началах равенства. Такое устройство центральных органов Союза дало бы полную возможность чутко прислушиваться к нуждам и потребностям народов, своевременно оказывать им необходимую помощь, создать обстановку полного взаимного доверия и ликвидировать, таким образом, наиболее безболезненными путями упомянутое выше наследство»[14]. Речь шла об унаследованных от дореволюционного прошлого пережитках национализма и шовинизма и о фактическом экономическом и культурном неравенстве национальностей.

В соответствии с решениями съезда партии в принятой на второй сессии ЦИК СССР первого созыва (6 июля 1923 г.) первой Конституции СССР предусматривалось, что ЦИК СССР состоит из двух палат: Союзного Совета и Совета Национальностей[15]. Это было затем закреплено II съездом Советов СССР (январь 1924 г.), окончательно утвердившим первую Конституцию СССР.

Вторая сессия ЦИК СССР первого созыва (октябрь 1924 г.) происходила уже при параллельной работе обе-

---

[13] «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. I, стр. 716, 763.
[14] Там же, стр. 716.
[15] «История Советской Конституции (в документах). 1917—1956», Госюриздат, 1957, стр. 463.

их его палат. Совет Национальностей ЦИК СССР явился органом, подобного которому не было и не могло быть ни в одной буржуазной федерации. Его создание преследовало цели учета нужд всех национальностей и осуществления всемерной взаимной помощи между ними. Более чем тринадцатилетний опыт деятельности Совета Национальностей ЦИК СССР убедительно показал всю правильность создания в многонациональном социалистическом государстве органа представительства национальностей на началах их полного равноправия. Применительно к теме нашего исследования следует подчеркнуть, что двухпалатная система ЦИК СССР позволила наиболее успешно решать сложные вопросы разграничения компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, возникавшие при утверждении основ и основных начал законодательства, а также при обсуждении важнейших мероприятий в области хозяйственного и социально-культурного строительства [16]. Наиболее полному учету нужд союзных республик, а также установлению правильных взаимоотношений между Президиумом ЦИК СССР и высшими органами союзных республик служило также представительство союзных республик в руководящих органах союзного ЦИК. Широко известно имеющее исключительно важное, принципиальное значение указание В. И. Ленина о том, чтобы равенство республик было отражено также в составе Президиума ЦИК и в порядке его работы.

«Надо *абсолютно* настоять,— писал В. И. Ленин в своей записке в Политбюро ЦК РКП(б),— чтобы в союзном ЦИКе *председательствовали* по очереди

русский
украинец
грузин и т. д.
Абсолютно!» [17]

Это предложение В. И. Ленина было реализовано в Договоре об образовании СССР, принятом I съездом Советов СССР.

---

[16] М. Г. Кириченко. Проблемы разграничения конституционного законодательства Союза и республик. «Советское государство и право», 1967, № 11; С. И. Якубовская. Строительство союзного Советского социалистического государства. 1922—1925 гг. Изд-во АН СССР, 1960, стр. 272—304.

[17] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 45, стр. 214.

Собравшаяся после этого съезда I сессия ЦИК СССР избрала Президиум ЦИК (19 человек) и четырех председателей ЦИК (по числу объединившихся республик).

В дальнейшем Конституция СССР 1924 г. также предусмотрела, что ЦИК СССР избирает по числу союзных республик четырех председателей ЦИК из числа членов его Президиума (ст. 27 Конституции СССР)[18]. В связи с вхождением в состав СССР Узбекской и Туркменской ССР редакция ст. 27 Конституции СССР была изменена: число председателей ЦИК должно было определяться по числу союзных республик[19]. Председатели ЦИК СССР поочередно председательствовали на его сессиях.

В состав Президиума ЦИК помимо председателей ЦИК входили также президиумы его обеих палат — Союзного Совета и Совета Национальностей. Поскольку именно Президиум ЦИК рассматривал и разрешал спорные вопросы, возникавшие в процессе осуществления своей компетенции органами СССР и союзных республик, такой состав Президиума обеспечивал всесторонний учет как общесоюзных интересов, так и интересов союзных республик.

Особо следует сказать о вхождении председателей Верховных судов союзных республик в состав пленарного заседания Верховного Суда СССР. В Положении о Верховном Суде СССР, утвержденном Президиумом ЦИК СССР в 1923 г., а затем в Конституции СССР 1924 г. (ст. 45), было установлено, что Верховный Суд СССР в составе его пленарного заседания образуется из 11 человек, в том числе и председателей пленарных заседаний Верховных судов союзных республик.

Наконец, нельзя не отметить, что союзные республики были представлены также в наркоматах СССР, различных ведомствах и зональных органах СССР.

Еще в решениях IV совещания ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей (1923 г.) особо подчеркивалась важность участия союзных республик в деятельности исполнительных органов СССР. Указывалось, в частности, на необходимость расширения состава коллегий наркоматов СССР

---

[18] «История Советской Конституции (в документах). 1917—1956», стр. 465.

[19] Там же, стр. 550.

путем включения туда представителей наиболее крупных национальностей [20].

Вхождение в состав коллегии соответствующих наркоматов СССР наркомов союзных республик является одним из проявлений принципа федерализма в управлении государством [21]. Однако практика вхождения в первые годы после образования СССР наркомов союзных республик в состав коллегии одноименных наркоматов СССР затем почти прекратилась.

Важное значение для осуществления тесной связи союзных республик с органами СССР и максимального учета их нужд и интересов при решении общесоюзных задач имело образование постоянных представительств Советов Министров союзных республик при Правительстве СССР. Еще в период, предшествующий образованию СССР, были созданы представительства независимых советских республик и автономных республик РСФСР при Народном комиссариате по делам национальностей РСФСР, а затем при ВЦИК и при СНК РСФСР. С образованием СССР постоянные представительства союзных республик были учреждены при Совете Народных Комиссаров СССР [22]. Положение о СНК СССР 1923 г. предусматривало право постоянных представителей союзных республик участвовать в заседаниях СНК СССР с совещательным голосом, а также вносить вопросы на рассмотрение СНК СССР и СТО СССР.

В дальнейшем в целях унификации принятых союзными республиками актов СНК СССР в 1931 г. издал специальное Постановление «О представителях Советов Народных Комиссаров союзных республик при Совете Народных Комиссаров СССР», определившее назначение постоянных представительств и их правовое положение. В этом постановлении подчеркивалось, что постоянные представительства создаются для практической увязки повседневной работы Совнаркома СССР с работой Совнаркомов союзных республик, особенно необходимой в условиях быстрого роста хозяйственного и

---

20 «КПСС в резолюциях и решениях...», ч. I, стр. 764.

21 М. А. Биндер. Указ. соч., стр. 161.

22 Подробнее об этом см.: И. Н. Ананов. Система органов государственного управления в советской социалистической федерации. Изд-во АН СССР, 1951.

культурного строительства в СССР. При этом было установлено, что постоянные представители являются представителями не союзной республики, а ее правительства, и после своего назначения на этот пост подлежат утверждению Советом Народных Комиссаров СССР[23]. На основе Постановления СНК СССР 1931 г. союзные республики приняли свои Положения о постоянных представительствах Советов Министров союзных республик при Правительстве СССР.

В то же время общесоюзные наркоматы имели своих уполномоченных при СНК союзных республик. Эти уполномоченные входили в состав СНК союзных республик с правом решающего или совещательного голоса.

Таким образом, конституционное законодательство в переходный от капитализма к социализму период обеспечивало разностороннее участие союзных республик в деятельности органов СССР. Это выражалось в избрании от союзных республик делегатов на съезд Советов СССР в соответствии с установленными Конституцией СССР нормами, в создании двух палат ЦИК СССР, в избрании председателей ЦИК СССР по количеству союзных республик, во включении председателей Верховных Судов республик в состав Верховного Суда СССР, в учреждении института уполномоченных общесоюзных наркоматов при правительствах союзных республик, в организации постоянных представительств Советов Народных Комиссаров союзных республик при СНК СССР.

Конечно, существовали и другие формы участия союзных республик в деятельности различных органов управления СССР. Однако, поскольку они не получили своего конституционного выражения и закрепления, мы их в данной работе не касаемся.

С победой социализма и принятием в 1936 г. новой Конституции СССР характер и формы участия союзных республик в деятельности органов СССР подверглись определенным изменениям. Это было связано с успеш-

[23] СЗ СССР, 1931, № 8, ст. 95. Необходимо отметить, что норма об утверждении постоянных представителей правительств союзных республик Правительством СССР фактически не действовала и поэтому не нашла своего отражения в Положениях о постоянных представительствах, принятых в союзных республиках после 1931 г.

ным разрешением национального вопроса в СССР, укреплением Советского многонационального союзного государства, огромным размахом сотрудничества между союзными республиками. В результате неуклонного проведения ленинской национальной политики Коммунистическая партия добилась подлинного равноправия и нерушимой дружбы всех наций и народностей страны. Социализм, навсегда уничтожив национальное угнетение и неравенство, ликвидировал почву для буржуазного национализма. С победой социализма дружба народов СССР превратилась в могучую движущую силу советского общества. Она выдержала все испытания.

Все это отразилось и на государственно-правовых формах взаимоотношений между СССР и союзными республиками.

Борьба против тлетворного влияния буржуазного национализма, разумеется, и после победы социализма осталась одной из важнейших задач Коммунистической партии. Однако в условиях победившего социализма самым главным и основным в функционировании государственных органов СССР и республик стало развитие таких отношений, которые обеспечивают всестороннее сближение наций, их все более тесное сотрудничество и взаимопомощь. Закрепляя в законодательном порядке победу социализма в СССР, Конституция СССР 1936 г. определила конкретные формы участия союзных республик в деятельности органов СССР. При этом многое было сохранено из практики государственного строительства предшествующих лет, многое было видоизменено с учетом новой структуры государственных органов СССР и нового порядка их работы, а ряд форм участия союзных республик в деятельности органов СССР возник вновь на основе учета и обобщения того нового, что дала государственная практика за годы, прошедшие после принятия Конституции СССР 1936 г.

Переходя к анализу действующих конституционных положений, прежде всего следует остановиться на представительстве союзных республик в высших органах государственной власти СССР. Согласно Конституции СССР 1936 г., высшим представительным органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР. С точки зрения разграничения компетенции между СССР и союзными республиками Верховному Совету СССР

принадлежит исключительно важная роль, поскольку только он вносит изменения в Конституцию СССР, рассматривает и утверждает Основы законодательства СССР и союзных республик, утверждает образование и ликвидацию министерств СССР, государственных комитетов Совета Министров СССР, а также решает другие важнейшие вопросы, отнесенные к ведению СССР.

Конституция СССР 1936 г. сохранила двухпалатную структуру высшего органа государственной власти СССР. Согласно Конституции, Верховный Совет СССР состоит из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей. После произведенного в 1966 г. увеличения нормы представительства в Совете Национальностей с 25 до 32 депутатов от каждой союзной республики количественный состав обеих палат стал примерно одинаковым. В то же время открылись новые возможности, для того чтобы еще полнее представить в Совете Национальностей все народы СССР.

Анализируя деятельность палат Верховного Совета СССР, следует подчеркнуть, что в силу интернациональной природы Советской власти между Советом Союза и Советом Национальностей Верховного Совета СССР существует полное единство. Да иначе и быть не может, поскольку, будучи органом национального представительства, Совет Национальностей проявляет постоянную заботу и об общих интересах всех советских народов. А Совету Союза так же дороги нужды и потребности каждого из народов СССР, как и общегосударственные интересы. Такое положение полностью соответствует объективному процессу все большего сближения социалистических наций.

Двухпалатная система ЦИК СССР, а затем и Верховного Совета СССР выдержала проверку временем и себя полностью оправдывает. Она отражает суверенность союзных республик и способствует гармоническому сочетанию интересов всего советского народа с интересами каждой нации и народности.

Из единства основного содержания деятельности обеих палат Верховного Совета СССР и их последовательно проведенного в Конституции СССР равноправия, однако, не следует, что Совет Национальностей не может более широко выполнять специфические функции, вытекающие из самого характера этого органа. В этой

связи несомненный интерес представляют высказанные М. А. Биндером соображения о возможности дальнейшего расширения деятельности Совета Национальностей, с тем чтобы он еще лучше использовался для всемерного удовлетворения запросов и нужд народов СССР и углубления и развития их братской взаимопомощи[24].

Речь идет о том, чтобы такой высокоавторитетный орган, как Совет Национальностей Верховного Совета СССР, специально рассматривал на своих заседаниях вопросы, связанные с осуществлением национальной политики, хозяйственным и культурным строительством в отдельных республиках и автономных образованиях, осуществлением взаимопомощи между ними и т. д. Это способствовало бы в определенной степени дальнейшему повышению роли Верховного Совета СССР как высшего органа государственной власти многонационального союзного социалистического государства. К тому же история деятельности высших органов власти СССР в период до принятия Конституции СССР 1936 г. показывает, что Совет Национальностей ЦИК СССР неоднократно занимался рассмотрением важных вопросов хозяйственного, культурного и советского строительства в союзных республиках и различных национальных образованиях.

Соглашаясь с убедительными доводами М. А. Биндера о целесообразности дальнейшего расширения функций Совета Национальностей Верховного Совета СССР как органа национального представительства, мы вместе с тем не можем согласиться с его предложениями об изменении ст. 41 Конституции СССР, устанавливающей одновременное начало и окончание сессий Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР. По мнению М. А. Биндера, «такая норма способна лишь сковывать инициативу палат, в данном случае Совета Национальностей Верховного Совета СССР, когда речь идет об осуществлении им не законодательной деятельности, а функции высшего управления и высшего контроля в рассматриваемой нами области»[25].

Однако нельзя забывать, что ст. 41 Конституции СССР, обеспечивая равноправие обеих палат Верховного Совета СССР, имеет большое принципиальное значе-

---

[24] М. А. Биндер. Указ. соч., стр. 153—158.
[25] Там же, стр. 156.

ние и поэтому не может быть изменена. Вопросы же, связанные с проведением национальной политики, хозяйственным, культурным и государственным строительством народов и осуществлением взаимопомощи между ними, могут систематически рассматриваться на заседаниях Совета Национальностей во время сессии и в его постоянных комиссиях, особенно сейчас, когда их количество так значительно увеличено [26].

Как вспомогательные и подготовительные органы, палаты комиссии Совета Национальностей призваны предварительно рассматривать и анализировать с учетом как общегосударственных интересов, так и специфических нужд различных национальностей вопросы, вносимые на сессию, давать по ним свои предложения, осуществлять контроль за деятельностью исполнительных органов по выполнению решений Верховного Совета. «Работа депутатов в постоянных комиссиях,— подчеркивал Н. В. Подгорный,— является важной формой их участия в разрешении государственных вопросов, существенной предпосылкой всестороннего и делового обсуждения их на сессиях Верховного Совета СССР» [27].

Дальнейшей активизации деятельности Совета Национальностей может также серьезно способствовать лучшая организация работы его депутатов на местах, в избирательных округах. С помощью местных партийных и советских органов депутаты могут своевременно принимать меры к удовлетворению нужд и запросов избирателей, а вопросы, требующие общегосударственного решения, ставить перед соответствующими органами власти и управления СССР.

---

[26] На первой сессии Верховного Совета СССР седьмого созыва Совет Национальностей образовал 10 постоянных комиссий: планово-бюджетную; по промышленности, транспорту и связи; по строительству и промышленности строительных материалов; по сельскому хозяйству; по здравоохранению и социальному обеспечению; по науке, народному образованию и культуре; по торговле и бытовому обслуживанию; по иностранным делам; комиссию законодательных предположений; мандатную комиссию. В состав этих комиссий вошло 350 депутатов Совета Национальностей Верховного Совета СССР. В каждой из комиссий имеются представители от всех союзных республик.

[27] «Заседания Верховного Совета СССР седьмого созыва (первая сессия)». Стеногр. отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1966, стр. 29.

Таким образом, при существующем порядке сессионной работы Верховного Совета СССР можно с успехом обеспечить повышение роли Совета Национальностей, его комиссий и депутатов по изучению и обсуждению вопросов, связанных с развитием союзных и автономных республик, автономных областей и национальных округов.

В настоящее время применительно к Президиуму Верховного Совета СССР сохранился в своей основе установленный в свое время по предложению В. И. Ленина порядок представительства союзных республик в составе Президиума ЦИК СССР.

В соответствии со ст. 48 Конституции СССР число заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР устанавливается по числу союзных республик. С принятием в 1958 г. закона, внесшего изменения в редакцию этой статьи, в ней прямо указывается, что в состав Президиума избираются 15 заместителей Председателя, по одному от каждой союзной республики. Практика показывает, что обычно заместителями Председателя Президиума Верховного Совета СССР избираются председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик, которые поочередно исполняют свои обязанности в Президиуме Верховного Совета СССР в определенные сроки, устанавливаемые Президиумом.

Конституционное закрепление права каждой союзной республики участвовать в формировании и деятельности Президиума Верховного Совета СССР, несомненно, имеет большое политическое значение, поскольку в нем находит свое выражение последовательное равноправие союзных республик.

Дальнейшим шагом в повышении роли союзных республик в осуществлении компетенции СССР, а также в укреплении братского сотрудничества народов явилось введение с 1957 г. в состав Совета Министров СССР председателей Советов Министров союзных республик — по должности [28]. Это означало новое проявление внимания к интересам союзных республик и дальнейшее развитие их прав как субъектов федерации. Включение председателей Советов Министров союзных республик в состав Совета Министров СССР тем более важно, что Правительство СССР в своей деятельности

[28] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1957, № 11, ст. 276.

по руководству хозяйственным и социально-культурным строительством практически разрешает многочисленные конкретные вопросы, связанные с наиболее целесообразным разграничением полномочий между органами управления СССР и союзных республик. При этом Совет Министров СССР, особенно за последние годы, передал многие вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства на разрешение Советов Министров союзных республик.

В 1957 г. в состав Верховного Суда СССР были включены по должности председатели Верховных Судов союзных республик, что очень важно для успешного осуществления правосудия и укрепления социалистической законности. Участие председателей Верховных Судов союзных республик в работе Верховного Суда СССР позволило установить, в частности, постоянную связь между высшим судебным органом СССР и высшими судебными органами союзных республик.

Анализируя юридическую сторону включения по должности в состав Совета Министров СССР председателей Советов Министров союзных республик, а в состав Верховного Суда СССР — председателей Верховных Судов союзных республик, следует подчеркнуть, что в этих случаях налицо прямое и непосредственное участие Верховных Советов союзных республик в формировании Правительства СССР и избрании Верховного Суда СССР.

В самом деле, Верховные Советы союзных республик, избирая Председателя Совета Министров республики и Председателя Верховного суда республики, тем самым предрешают включение этих лиц в соответствующие органы СССР.

Верховный Совет СССР при формировании Правительства СССР и избрании Верховного Суда СССР не может внести никаких изменений в персональный состав этих лиц, пока они занимают в республике должности, дающие им право входить в Правительство СССР и Верховный Суд СССР.

Особо следует остановиться на участии представителей союзных республик в деятельности министерств СССР и государственных комитетов Совета Министров СССР. Такое участие, как показывает практика, может осуществляться в различных формах.

1. Путем включения представителей союзных республик в состав коллегий союзно-республиканских министерств СССР. Надо сказать, что с 30-х годов такая практика почти прекратилась, хотя случаи назначения отдельных министров союзных республик членами коллегий министерств встречались вплоть до последнего времени. Так, министры РСФСР, УССР и некоторых других союзных республик входили в состав коллегий Министерства культуры СССР, Министерства здравоохранения СССР, Министерства легкой промышленности СССР и др. В Общем положении о министерствах СССР, принятом Советом Министров СССР в 1967 г., практика включения министров союзных республик в состав коллегий союзно-республиканских министерств СССР не получила отражения. В нем установлено, что коллегии министерств СССР образуются в составе министра (председатель) и заместителей министра по должности, а также других руководящих работников министерства[29]. Однако эта формулировка, по-видимому, не исключает возможности включения министров союзных республик в состав коллегий союзно-республиканских министерств СССР в тех конкретных случаях, когда это представляется целесообразным.

2. Путем включения представителей союзных республик в состав государственных комитетов Совета Министров СССР и других центральных коллегиальных органов управления. В качестве примера можно указать на опыт введения в 1963 г. в состав Госстроя СССР председателей госстроев, а также министров строительства союзных республик. В 1966 г. в состав Госплана СССР были включены председатели госпланов всех союзных республик.

3. Путем включения в состав различных советов, создаваемых при министерствах и ведомствах СССР, руководителей одноименных министерств и ведомств республик. Так, в Министерстве просвещения СССР в 1966 г. был образован Совет по вопросам средней общеобразовательной школы. В состав этого совета входят: министр, его заместители, президент Академии педагогических наук СССР и министры просвещения (на-

[29] СП СССР, 1967, № 17, ст. 116, п. 15.

родного образования) союзных республик[30]. Специальный совет имеется также при председателе Всесоюзного объединения «Союзсельхозтехника» Совета Министров СССР, куда наряду с другими членами входят председатели республиканских объединений «Сельхозтехника»[31].

Однако в деятельности центральных органов управления СССР представительство союзных республик осуществляется все еще недостаточно широко и последовательно. Между тем обеспечение такого представительства в составе и в работе центральных органов отраслевого управления СССР создало бы условия для более всестороннего учета в деятельности указанных органов потребностей и ресурсов союзных республик, лучшей организации взаимопомощи между ними, а вместе с тем повысило бы роль и ответственность республиканских органов за разрешение вопросов общегосударственного значения. Кстати говоря, современное состояние транспорта позволяет с успехом осуществить эту меру, не отрывая на длительное время министров и руководителей других республиканских учреждений от их повседневной работы.

Подчеркивая важность и целесообразность участия представителей союзных республик в различных органах управления СССР и, в частности, в некоторых министерствах и комитетах, мы вместе с тем считаем, что не следует абсолютизировать какую-то одну форму участия.

Вопрос о том, в составе каких именно органов СССР и в каких именно формах наиболее целесообразно обеспечить представительство союзных республик, должен решаться сугубо конкретно, на основе обобщения и изучения практики работы отдельных министерств и ведомств. Очевидно, что включение по должности министров союзных республик в состав коллегий министерств СССР вовсе не является единственной, универсальной и обязательной формой такого представительства. Более того, если не установить разумные пределы такого участия, то оно может значительно осложнить работу коллегий министерств СССР по рассмотрению неотложных вопросов, связанных с оперативной деятель-

---

[30] СП СССР, 1966, № 15, ст. 136.

[31] СП СССР, 1963, № 18, ст. 187, п. 1.

ностью подчиненных министерству учреждений и предприятий.

Вот почему мы не считаем возможным категорически высказаться за введение в состав коллегий союзно-республиканских министерств СССР министров союзных республик, если даже учитывать при этом такие факторы, как особая важность и сложность данной отрасли управления, широкое межреспубликанское кооперирование и специализация производства либо наличие особой специфики и вместе с тем многообразия в развитии данной отрасли в каждой из республик.

Возникает также вопрос о представительстве союзных республик в составе коллегий общесоюзных министерств СССР. Такого представительства практика не знает. М. А. Биндером было высказано соображение о целесообразности включения в состав коллегий общесоюзных машиностроительных министерств представителей тех союзных республик, в которых данная отрасль машиностроения наиболее развита. Такими представителями, по его мнению, могли бы быть, например, ответственные работники аппарата Советов Министров союзных республик, ведающие соответствующими отраслями промышленности [32].

Это предложение вызывает серьезные возражения. Как нам представляется, имеется целый ряд других каналов и возможностей для установления повседневных деловых контактов между руководителями общесоюзных министерств и правительствами союзных республик. В частности, этому служит осуществляемое на местах комплексное планирование народного хозяйства. Кроме того, включение в состав коллегий общесоюзных министерств работников аппарата (а не руководителей) неизбежно повлечет за собой снижение уровня, на котором происходит согласование и разрешение соответствующих вопросов.

С нашей точки зрения, аргументация, приведенная М. А. Биндером для обоснования включения представителей союзных республик в состав коллегий общесоюзных министерств, недостаточно убедительна.

Выступая в принципе против такого предложения, мы вовсе не считаем, что не следует заниматься всесторон-

---

[32] М. А. Биндер. Указ. соч., стр. 162.

ним изучением структуры общесоюзных министерств применительно к федеративным началам деятельности государственного аппарата. Эти начала, видимо, могут найти определенное отражение и в организации общесоюзных министерств. Выше уже указывалось на то, что до принятия Конституции СССР 1936 г. связь общесоюзных наркоматов с совнаркомами союзных республик широко осуществлялась через уполномоченных соответствующих наркоматов. Сейчас такие уполномоченные имеются только в системе общесоюзного Министерства внешней торговли и отдельных Государственных комитетов[33].

Вообще решение проблем совершенствования государственного аппарата в современных условиях в определенной мере связано также с отражением нужд и потребностей союзных республик в структуре министерств, Государственных комитетов Совета Министров СССР и других ведомств СССР. Не случайно поэтому депутат К. М. Герасимов в своей речи на шестой сессии Верховного Совета СССР шестого созыва по вопросу об улучшении управления промышленностью отметил необходимость иметь в составе Госплана СССР подразделения, которые обеспечивали бы учет в народнохозяйственных планах нужд промышленности республиканского подчинения, местной промышленности и других нужд, связанных с бытовым обслуживанием населения[34].

В связи с усилением участия республик в союзных органах, без сомнения, заслуживает внимания деятельность постоянных представительств Советов Министров союзных республик.

Они призваны осуществлять повседневную связь с Советом Министров СССР, его Государственными комитетами, а также с министерствами и ведомствами СССР. Постоянные представительства Советов Министров союзных республик при Совете Министров СССР также поддерживают связь между собой для обмена опытом и взаимной информации по вопросам, требу-

---

[33] Например, своих уполномоченных при правительствах союзных республик имеет Государственный комитет стандартов, мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР.

[34] «Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия)». Стеногр. отчет Изд. Верховного Совета СССР, 1965, стр. 108.

ющим согласованной деятельности, оказывают содействие в установлении деловых связей предприятий и учреждений различных республик между собой, участвуют в организации выставок, показов творческих выступлений и популяризации достижений республик, поддерживают связи с учебными заведениями, в которых готовятся кадры специалистов для республик, и т. д.

Постоянные представительства принимают участие в предварительном рассмотрении законопроектов СССР, подготавливаемых общесоюзными органами, о чем особо сказано в Положениях о постоянных представительствах Советов Министров Таджикской, Молдавской и Азербайджанской союзных республик.

В юридической литературе были высказаны вполне обоснованные предложения о необходимости принятия нового союзного акта о постоянных представительствах, поскольку действующее до сих пор постановление СНК СССР 1931 г. устарело, а также о включении в Конституцию СССР специальной статьи, в которой указывалось бы, что союзные республики, как субъекты федерации, обладают правом создавать постоянные представительства при Совете Министров Союза ССР. При этом совершенно правильно подчеркивалось, что наличие таких представительств есть одно из существенных прав союзных республик, как субъектов советской федерации, и вместе с тем — важный институт данной федерации [35].

Постоянные представительства Советов Министров союзных республик при Совете Министров СССР, без сомнения, нужные и полезные органы. Но не следует чрезмерно переоценивать их значение, как это иногда делается. Например, А. М. Крохоткин в своей содержательной статье о постоянных представительствах, как нам кажется, без достаточных к тому оснований приходит к выводу о том, что они являются «важнейшим звеном, через которое осуществляется федеративная связь по линии органов государственного управления СССР и союзных республик» [36].

---

[35] См.: Д. Л. Златопольский. СССР — федеративное государство. Изд-во МГУ, 1967, стр. 294—300.

[36] «Советское государство и право», 1962, № 11, стр. 92. О возрастающей роли постоянных представительств Советов Министров

Как показывает практика, в современных условиях наряду с постоянными представительствами все большее значение приобретают другие формы осуществления федеративных связей между органами управления Союза ССР и союзных республик и в особенности непосредственное участие союзных республик в формировании и деятельности Совета Министров СССР, а также их участие в работе ряда союзно-республиканских министерств и ведомств СССР. Исходя из этого высказанные А. М. Крохоткиным рекомендации о том, чтобы постоянные представители участвовали с правом совещательного голоса во всех заседаниях Совета Министров СССР,— весьма спорны. С нашей точки зрения, в этом нет необходимости, поскольку Председатели Советов Министров союзных республик входят в состав Совета Министров СССР, что обеспечивает постоянный контакт между Правительством СССР и Правительствами союзных республик при подготовке и рассмотрении важнейших вопросов, относящихся к компетенции Совета Министров СССР. Как отмечалось в литературе, самый факт такого вхождения является юридической основой существующей практики рассылки проектов постановлений Совета Министров СССР Советам Министров союзных республик, с тем чтобы при решении вопросов в должной мере были учтены соображения союзных республик[37].

Говоря о взаимоотношениях органов СССР и союзных республик и существующих в связи с этим правовых гарантиях, нельзя забывать, что в условиях Советского социалистического государства успешное сочетание интересов национальных республик с общесоюзными интересами прежде всего гарантировано единым руководством КПСС.

союзных республик говорил и С. М. Равин, связывая это с тем, что они «систематически могут выполнять поручения совнархозов» (С. М. Равин. Принцип федерализма в Советском государстве. Изд-во ЛГУ, 1959, стр. 75). Очевидно, что с переходом к отраслевой системе управления промышленностью этот аргумент потерял свое значение.

[37] И. Ш. Муксинов. О взаимоотношениях Совета Министров союзной республики с министерствами и иными ведомствами СССР. «Правовые проблемы науки управления». Изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 46—47.

Неослабное внимание КПСС к соблюдению на практике ленинских принципов национальной политики, постоянная организаторская и идеологическая работа партии в массах обеспечивают в практической деятельности государственных органов СССР и союзных республик необходимую согласованность принимаемых решений и соблюдение интересов союзных республик органами СССР. Это вместе с тем вовсе не исключает необходимости установления определенных конституционных форм взаимоотношений между органами государственной власти и управления федерации и ее субъектов, а также разработки вопроса о правовых гарантиях, обеспечивающих суверенные права союзных республик, и осуществление ими в пределах, установленных конституционным законодательством, соответствующей компетенции на своей территории.

ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО НАДЗОРА В СОВЕТСКОМ СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ

При рассмотрении юридических гарантий, обеспечивающих осуществление в строгом соответствии с Конституцией полномочий СССР и союзных республик, нельзя обойти проблему конституционного надзора.

Хотя Конституция СССР и Конституции союзных республик и не предусматривают каких-то особых форм конституционного надзора, тем не менее, как мы увидим в дальнейшем, такой надзор в определенной мере осуществляется Верховным Советом СССР и Президиумом Верховного Совета СССР [38].

---

[38] В своем обширном курсе «Политической науки» Ж. Бюрдо, отмечая, что в СССР Верховный Совет сам осуществляет контроль над конституционностью законов, полагает, что это его право вытекает из предусмотренного Конституцией СССР полномочия осуществлять контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивать соответствие Конституций союзных республик с Конституцией СССР, п. «г», ст. 14; (G. Burdeau. Traité de la science politique, v. III. Paris, 1950, p. 354). Однако автор не учитывает, что Верховный Совет СССР не вправе отменять законы, принятые Верховными Советами союзных республик. Поэтому с позиций действующей Конституции СССР можно говорить только о конституционном контроле за общесоюзным законодательством.

Необходимость конституционного надзора обусловлена в СССР и в других социалистических государствах той громадной ролью, которую играет конституционная законность. Нормы Конституций составляют незыблемую основу всей правовой системы и определяют исходные положения для всех отраслей права.

В социалистических странах имеются все возможности для того, чтобы Конституция, как основной закон общества и государства, служила прочной юридической базой для всей текущей законодательной деятельности.

Социалистический общественный и государственный строй, единый правопорядок, действенные гарантии прав и свобод граждан обеспечивают последовательное проведение в жизнь конституционных норм. При этом осуществление требований конституций не является делом каких-то отдельных лиц или учреждений, а представляет собой обязанность всех государственных органов, должностных лиц и граждан [39].

Наивысшая юридическая сила социалистических Конституций проявляется также в том, что все другие правовые акты не могут ей противоречить. В случае противоречия между Конституцией и любым другим правовым актом всегда действует Конституция. Таково одно из основных положений социалистического конституционализма.

Требование точного соответствия всех законов конституции, естественно, связано с осуществлением конституционного надзора и контроля. Хотя в литературе понятия конституционного надзора и контроля обычно не разграничиваются, нам представляется, что между ними имеются определенные различия.

Как известно, орган, осуществляющий надзор, не может сам ни отменить незаконный акт, ни наказать нарушителя, ни тем более давать оперативные указания по устранению обнаруженных нарушений. Контроль же как раз и заключается в самом непосредственном вмешательстве контролирующих в деятельность контролируемых. Он предполагает также, что контролирующие органы

---

[39] Так, ст. 146 Конституции СФРЮ особо подчеркивает, что обязанность проявлять заботу об осуществлении конституционной законности — дело всех государственных органов, органов общественного самоуправления и каждого, кто выполняет общественные или другие функции.

имеют в большинстве случаев право отмены незаконных актов и т. д.[40]

Нужно учесть и еще одно обстоятельство: эффективное осуществление надзора требует создания особого органа, не имеющего каких-либо иных функций. Это важно не ради теоретических построений, а для того, чтобы создать условия, исключающие возможность нарушений со стороны органа, призванного осуществлять такой надзор.

Все эти общие положения, по нашему мнению, имеют прямое отношение к организации конституционного надзора в СССР, призванного способствовать укреплению конституционной законности и обеспечению прав Союза ССР и союзных республик.

Создание и деятельность органов конституционного надзора не могут преследовать цели ограничения верховенства высшего представительного органа, олицетворяющего действительный суверенитет народа.

Одним из исходных положений социалистического конституционного права является полновластие представительных органов вообще и верховенство высшего представительного органа в частности. Поэтому в социалистическом государстве нет и не может быть никаких прямых или косвенных форм ограничения верховенства высшего представительного органа. Только народу принадлежит контроль за избранными им депутатами и право отмены решений (законов), принятых ими.

В условиях социалистического государства, где последовательно проводится в жизнь принцип верховенства конституции, неуклонно усиливаются и расширяются права высших представительных органов, институт конституционного надзора приобретает совершенно иной характер и форму, чем в буржуазных государствах.

Система конституционного контроля (естественно, с теми или иными разновидностями) существует сейчас почти во всех буржуазных государствах, в том числе во всех федерациях [41].

[40] Подробнее см.: В. Ф. Коток. Выступление по докладу А. Е. Лунева. «Некоторые вопросы общего надзора прокуратуры». М., 1945, стр. 22—24.

[41] Конституционный контроль есть также в ряде стран, освободившихся от колониальной зависимости и вступивших на путь некапиталистического развития (подробнее см.: Л. Я. Дадиани.

Не вдаваясь в рассмотрение особенностей конституционного контроля в современных капиталистических странах, остановимся лишь на некоторых общих положениях, характеризующих этот важный институт буржуазного государственного права.

Буржуазными юристами необходимость создания особой системы конституционного контроля, служащего для определения соответствия текущего законодательства конституции и решения вопросов о признании недействительными тех законов, которые противоречат ей, формально выводится из признания за конституциями высшей юридической силы по сравнению с другими законами. Однако за такой, казалось бы, внешне убедительной юридической конструкцией нельзя не видеть реальной действительности и того фактического соотношения, которое существует между конституциями и текущим законодательством в буржуазных странах

Вся государственная практика этих стран убедительно показывает, что в значительной своей части конституции являются там фиктивными, поскольку они резко расходятся с действительностью. Определяя сущность конституций, как основных законов государства, выражающих действительное соотношение сил в классовой борьбе, В. И. Ленин специально обращал внимание на то, что «фиктивна конституция, когда закон и действительность расходятся» [42].

Всячески стремясь создать вокруг конституции ореол «непогрешимости» и «незыблемости», правящие монополистические круги в то же время, там, где это диктуется их классовыми интересами, грубо нарушают важнейшие конституционные положения. Издание антиконституционных законов, принятие судебных решений и совершение полицейско-административных акций, находящихся в вопиющем противоречии с буквой и духом конституций, стали повседневными явлениями в политической жизни современных империалистических государств. В этом находит свое яркое выражение кризис буржуазной законности вообще и конституционной законности в частности.

К вопросу о сущности, формах и оценке института конституционного надзора. «Труды Ун-та дружбы народов им. Патриса Лумумбы», т. XX. Экономика и право, вып. 2. М., 1967, стр. 60—61).

[42] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 17, стр. 345.

Известно, например, что в США «свободное толкование» конституции судами почти лишило ее всякой определенности. А если иметь еще в виду массу обычаев, носящих нормативный характер, то можно смело сказать, что наряду с официальной конституцией в капиталистических странах существует еще фактическая, неписаная конституция, находящаяся нередко в самом вопиющем противоречии с официальной [43]. Именно эта фактическая конституция и имеет решающее значение, поскольку она в бо́льшей степени отражает реальное положение вещей и действительное соотношение сил в классовой борьбе в каждый данный исторический период.

Формальная неизменяемость и «жесткость» буржуазных конституций служат лишь фикцией, прикрывающей стремление правящих кругов приспособить их к своим потребностям и задачам. Немалая роль в том, чтобы путем соответствующего «толкования» конституции обеспечить защиту классовых интересов буржуазии, принадлежит конституционному контролю. Именно это определяет его организацию и методы осуществления.

В большей части государств, где существует конституционный контроль, он осуществляется внепарламентскими органами. Даже в тех немногих случаях, когда парламент принимает участие в формировании этих органов, в последующем они освобождаются от всякого влияния с его стороны.

Нужно сказать, что буржуазная государственно-правовая наука, как правило, отрицательно относится к идее осуществления конституционного контроля политическим органом и особенно парламентом. Преобладающая часть буржуазных юристов придерживается мнения, что конституционный контроль должен осуществляться судами [44]. С точки зрения господствующих классов это создает наибольшие удобства для того, чтобы стоящий над парламентом орган, формируемый из узкого круга доверенных лиц, осуществлял постоянный контроль за деятельностью парламента, избираемого путем

---

[43] Подробнее см.: «Государственное право буржуазных стран». Под ред. проф. И. Д. Левина и доц. Б. С. Крылова. Госюриздат, 1962, стр. 61—65.

[44] Подробнее см.: И. Д. Левин. Современная буржуазная наука государственного права. Критика основных направлений. Изд-во АН СССР, 1960, стр. 84.

всеобщих выборов и считающегося формально выразителем «воли нации».

В буржуазных федерациях органы конституционного контроля могут также разрешать споры о разграничении компетенции между федерацией и ее составными частями.

Поскольку соответствующие положения буржуазных конституций обычно очень лаконичны и недостаточно определенны, перед органами конституционного контроля открываются исключительно широкие возможности при помощи толкования оказывать существенное воздействие на объем полномочий Союза и его членов[45].

Существует несколько систем проверки конституционности законов в буржуазных федерациях. Так, в Швейцарии контролю могут подвергаться только законы кантонов, с точки зрения их соответствия союзной конституции и конституции кантона. Конституционный контроль над общефедеральными законами не допускается. Проверка конституционности кантональных законов осуществляется общефедеральным органом — Союзным судом. Кантональные органы (за исключением одного кантона — Женевского) таким правом не пользуются.

В Австрии и некоторых других странах конституционному контролю может подвергаться как общефедеральное законодательство, так и законодательство членов федерации. В отдельных частях федерации органы конституционного контроля вообще не создаются.

Третья система применяется в ФРГ, где органы конституционного контроля образуются как федерацией, так и ее членами — землями, причем последние могут проверять только законодательство своей земли.

Конституционный суд федерации в принципе проверяет только общефедеральное законодательство. Однако в связи со спорами о разграничении компетенции между федерацией и ее землями он может проверять и законодательство членов федерации.

---

[45] Споры о разграничении компетенции между федерацией и ее частями могут быть связаны с проверкой конституционности законов, если спор вызван законом, вторгающимся в пределы чужой компетенции. Возможны и такие случаи, когда такого рода споры с проверкой конституционности законов и не связаны.

Наконец, четвертая система существует в США, где конституционность законов проверяют как органы федерации, так и органы штатов. И те и другие вправе контролировать как законы штатов, так и законы федерации.

В двух первых системах начала централизации выявлены наиболее отчетливо, поскольку проверка законности членов федерации осуществляется только общефедеральным органом. Однако и в остальных случаях общефедеральные органы обладают достаточно широкими возможностями для проверки законодательства членов Союза и подчинения его общегосударственным интересам.

В федеративных государствах объектами конституционного контроля являются обычно не только законы, но и конституции и конституционные акты членов федерации [46].

Практика показывает, что функционирование конституционного контроля теснейшим образом связано с процессом централизации и всемерного ограничения прав субъектов буржуазных федераций. Об этом, в частности, убедительно свидетельствует деятельность Верховного суда США.

При помощи своеобразного «толкования» конституции США Верховный суд в значительной мере способствовал расширению прав федерации и сокращению прав штатов. И только в тех случаях, когда это выгодно монополистическому капиталу, Верховный суд вспоминает о «правах» штатов. Ссылки на эти права всегда использовались Верховным судом для защиты интересов правящих кругов против более или менее прогрессивных общефедеральных законов.

«Американский локализм,— справедливо отмечает Б. С. Крылов,— используется главным образом в целях политических, для предоставления максимальной свободы силам реакции» [47].

Говоря о конституционном контроле как о гибком орудии проведения антидемократического курса моно-

---

[46] Исключение здесь составляет Швейцария, где конституции кантонов не подлежат такому контролю, так как они одобряются Союзным собранием.

[47] Б. С. Крылов. К проблеме суверенитета федерации и штатов в США. «Советское государство и право», 1964, № 9, стр. 75.

полий, мы вовсе не считаем, что он во всех случаях имеет только сугубо реакционный характер. Такое утверждение, иногда допускаемое в литературе, носит односторонний, схематический характер и не учитывает всей сложности политической обстановки, складывающейся в отдельных странах, где органы конституционного контроля под давлением трудящихся масс или по другим причинам могут принимать отдельные решения прогрессивного характера.

Таким образом, давая общую оценку сущности конституционного контроля в буржуазных странах, необходимо учитывать условия классовой борьбы в современных империалистических государствах, так как иначе можно прийти к неправильному выводу, что прогрессивные силы ни при каких условиях не могут использовать этот институт в борьбе против классового произвола правящей монополистической верхушки и наступления реакции на права трудящихся [48].

После этих предварительных замечаний общего характера остановимся более подробно на функциях и организации конституционного надзора в СССР. Известно, что в истории Советского государства такой надзор некоторое время существовал. Правда, он носил своеобразный характер и не получил широкого распространения [49].

Конституция СССР 1924 г. относила к компетенции Верховного Суда СССР дачу заключений по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции СССР (п. «в» ст. 43). В развитие этих конституционных норм Положение о Верховном Суде СССР, утвержденное Президиумом ЦИК СССР 23 ноября 1923 г., и Наказ Верховному Суду СССР, принятый Президиумом ЦИК СССР 14 июля 1924 г., предусмотрели, что к компетенции Пленума Верховного Суда СССР относится

---

[48] Подробнее см.: «Конституционный механизм диктатуры монополий». Изд-во АН СССР, 1960, стр. 79—80; М. А. Нудель. Конституционный надзор в капиталистических странах. Одесса, 1964, стр. 48; «Буржуазные конституции в период общего кризиса капитализма». Изд-во «Наука», 1966, стр. 332—333.

[49] Подробнее см.: С. Л. Ронин. Принцип пролетарского интернационализма в советском социалистическом праве. Изд-во АН СССР, 1956, стр. 133 и сл.

дача заключений по требованию Президиума ЦИК СССР о законности с точки зрения Конституции СССР тех или иных постановлений ЦИК и СНК союзных республик и СНК СССР. Пленум Верховного Суда СССР мог также входить в Президиум ЦИК СССР с представлениями о приостановлении и отмене постановлений, действий и распоряжений центральных органов и отдельных народных комиссариатов Союза ССР по мотивам несогласованности таковых с конституцией как по предложению центральных органов союзных республик, так и по инициативе самого Верховного Суда СССР. На акты самого ЦИК СССР и его Президиума конституционный надзор Верховного Суда СССР не распространялся.

Постановления Пленума Верховного Суда СССР по всем указанным вопросам носили характер консультативных заключений. Обязательную силу они приобретали только при утверждении их постановлениями Президиума ЦИК СССР [50].

В первые годы своего существования Верховный Суд СССР исключительно большое внимание уделял проверке конституционности законодательства союзных республик и актов наркоматов СССР. Как отмечал в день десятилетия Верховного Суда СССР его первый председатель А. Н. Винокуров, «на первом этапе на Верховный Суд Союза ложилась обязанность, так сказать, воспитания как в союзных, так и в республиканских органах конституционной дисциплины, недопущения вмешательства одних в компетенцию других, введение в правильное конституционное русло руководства республиканскими наркоматами со стороны объединенных союзных наркоматов» [51]. Так, за 1924—1927 гг. около двух третей вопросов, рассмотренных Верховным Судом СССР, падает на вопросы, связанные с конституционностью актов наркоматов Союза и актов союзных республик [52].

---

[50] «Практика Президиума ЦИК СССР в области конституционного (общего и судебного) надзора». Под ред. М. А. Красикова. М., 1936; см. также: Т. Н. Добровольская. Верховный Суд СССР. Изд-во «Юридическая литература», 1964; В. К. Дябло. Судебная охрана конституций в буржуазном государстве и в Союзе ССР. Юриздат, 1928.

[51] «Десять лет Верховного Суда Союза ССР. 1924—1934». М., 1934, стр. 11.

[52] Там же, стр. 12.

Однако уже с начала 30-х годов функции конституционного надзора в деятельности Верховного Суда СССР практически сводятся на нет, и он целиком сосредоточивает свою деятельность на осуществлении судебного надзора и рассмотрении дел исключительной важности.

Из изложенного видно, что проверка конституционности законов, возлагавшаяся на Верховный Суд СССР Конституцией СССР и Положением 1923 г., строилась на принципиально иных основах, чем судебная ревизия конституций, применяемая в буржуазных государствах. Во-первых, Верховный Суд СССР только давал заключения о конституционности актов органов власти и управления союзных республик, а отнюдь не решал эти вопросы. Заключения давались им исключительно по требованию Президиума ЦИК СССР, что полностью исключало возможность всякого противопоставления полномочий Верховного Суда СССР власти ЦИК СССР и его Президиума. Во-вторых, вся деятельность Верховного Суда СССР по конституционному надзору велась в целях обеспечения строжайшего соблюдения Конституции и детально регламентировалась законом.

Исторический опыт конституционного надзора в Советском союзном государстве имеет несомненную ценность. Он свидетельствует о полной возможности и в современных условиях положительно решить проблему учреждения органов конституционного надзора. За последнее время в литературе не раз отмечалась важность повышения эффективности конституционного надзора в Советском государстве. Учитывая специфический характер этой функции, предлагалось продумать вопрос о создании в системе высшего представительного органа государственной власти особого органа конституционного надзора[53].

---

[53] И. Н. Кузнецов. Тридцатилетие Конституции победившего социализма. «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 10. М., 1967, стр. 190; Ю. П. Еременко. Нормы Советских Конституций. Автореф. канд. дисс. Саратов, 1968, стр. 19—20. Более подробное освещение проблем, связанных с организацией органа конституционного надзора в СССР, дано в статье В. А. Ряншина «Конституция как особый правовой акт Советского государства». («Актуальные проблемы Советского государства и права в период строительства коммунизма». Изд-во ЛГУ, 1967, стр. 207—208).

Такая постановка вопроса, на наш взгляд, вполне закономерна и диктуется необходимостью дальнейшего укрепления конституционной законности на современном этапе развития социалистического общества и государства.

Анализ действующей Конституции СССР показывает, что она исходит из необходимости осуществления конституционного надзора и контроля со стороны высших органов государственной власти и, в частности, за тем, чтобы законодательство союзных республик не расходилось с общесоюзным законодательством (п. «г» ст. 14 и ст. 16 Конституции СССР). Однако ни Конституция СССР 1936 г., ни сложившаяся в период после ее принятия практика деятельности высших органов государственной власти СССР не определяют механизм этого надзора, гарантии и порядок его осуществления. К тому же такой надзор, поскольку он обеспечивает в определенной мере права Союза ССР, но не создает никаких специальных правовых гарантий для союзных республик, является по своему объему недостаточно полным.

Все это говорит о том, что создание специальной системы конституционного надзора в Советском союзном государстве имело бы определенное положительное значение. Естественно, что орган конституционного надзора, высокоавторитетный по своему составу, должен избираться Верховным Советом СССР и быть целиком перед ним ответственным. Конституционный надзор в этих случаях должен был бы быть последующим, т. е. осуществляться уже после опубликования закона и его вступления в силу.

Это вовсе не исключает права депутатов верховного представительного органа, и в частности депутатов, избранных от союзных республик, еще в ходе обсуждения законопроекта на сессии Верховного Совета СССР всесторонне оценивать его конституционность и соответствие правам республик.

В отношении законов как Союза ССР, так и союзных республик решения органа конституционного надзора не могут носить окончательного характера. Они должны представлять собой достаточно мотивированные заключения, которые затем подлежат рассмотрению Верховным Советом СССР или Верховным Советом союзной

республики. При согласии с таким заключением Верховный Совет сам внесет соответствующие изменения в закон. Если же Верховный Совет не согласится с заключением органа конституционного надзора, то он принимает окончательное решение, выступая как полномочный выразитель воли всего советского народа.

Что касается актов органов государственного управления, то вопрос об их отмене или изменении по представлению органа конституционного надзора может решаться Президиумом Верховного Совета СССР, поскольку Президиум, согласно ст. 49 Конституции СССР (п. «е»), вправе отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону. С тем бо́льшим основанием это право Президиума Верховного Совета СССР может быть использовано в случаях несоответствия указанных актов Конституции СССР.

При рассмотрении полномочий и состава органов конституционного надзора целесообразно учесть опыт тех социалистических стран, где такие органы уже созданы.

В социалистических государствах создание органов конституционного надзора может быть аргументировано двумя обстоятельствами: во-первых, необходимостью строгого и последовательного соблюдения конституционного законодательства и установленного конституцией разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами, во-вторых, необходимостью создания дополнительных гарантий для охраны предусмотренных конституцией прав и свобод граждан.

Применительно к СССР решающим является первое обстоятельство, связанное с характером взаимоотношений между федерацией в целом и ее субъектами — советскими социалистическими союзными республиками.

В СССР никогда не было специальной системы конституционного надзора в целях охраны прав граждан, нет в ней необходимости и в современных условиях. Большое значение, с нашей точки зрения, имело бы расширение судебного контроля за деятельностью органов управления и должностных лиц. В литературе уже указывалось на желательность законодательного закрепления права граждан обращаться в суд с жалобой на незакон-

ные действия любого должностного лица. Этому праву должна соответствовать обязанность суда в течение установленного срока рассмотреть поступившее заявление и вынести по нему решение [54]. Такое предложение вполне согласуется с указаниями В. И. Ленина о том, что в качестве одного из важнейших установлений демократического государства должно быть право каждого гражданина обжаловать в суде действия должностных лиц [55].

Таким образом, в Советском союзном государстве установление конституционного надзора имеет значение прежде всего с точки зрения соответствия законодательства Союза ССР и союзных республик Конституции, а также правильного решения вопросов, связанных с размежеванием компетенции между федерацией и ее субъектами.

С учетом сказанного ранее очевидно, что функционирование органа конституционного надзора ни в какой мере не повлечет за собой умаления роли Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик как верховных представительных учреждений, выражающих и олицетворяющих суверенитет всего советского народа или народа отдельных союзных республик.

Вся организация и деятельность органов конституционного надзора может и должна проводиться только на основе последовательного осуществления полновластия верховных представительных учреждений.

Это, в частности, означает, что только Верховный Совет СССР или Президиум Верховного Совета СССР может решать вопрос о конституционности того или иного акта СССР.

Применительно к СССР орган конституционного надзора мог бы называться конституционной комиссией, конституционным комитетом Верховного Совета СССР или как-нибудь иначе. Название конституционный комитет представляется нам более правильным, поскольку оно точнее отражало бы специфику этого органа, избираемого на паритетных началах на совместном заседании

---

[54] «Личность, общество и государство». Изд-во «Наука», 1966, стр. 237—238; В. М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 341—342.

[55] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 32, стр. 154.

обеих палат Верховного Совета СССР, в отличие от постоянных комиссий, которые создаются в каждой из палат Верховного Совета СССР.

Что касается наименования «Конституционный суд», то, на наш взгляд, оно нежелательно, поскольку речь в данном случае не идет о предоставлении права окончательного решения вопроса о конституционности закона или другого нормативного акта и соблюдении при этом какой-то определенной судебной процедуры.

В состав Конституционного комитета Верховного Совета СССР помимо депутатов можно было бы избирать видных специалистов в области правовой науки, широко известных своими научными трудами, оговорив, что их число не должно превышать $^1/_3$ или $^1/_4$ общего числа членов комитета.

Осуществление конституционного надзора в том его понимании, как это нами изложено выше, ни в коей мере не противоречит социалистической природе советской федерации. Более того, введение в современных условиях достаточно гибкой системы конституционного надзора могло бы способствовать повышению авторитета Конституции СССР, дальнейшему развитию социалистической демократии и укреплению режима законности в стране. Оно позволило бы вместе с тем обеспечить эффективную охрану прав СССР и союзных республик в процессе их взаимоотношений, основанных на ленинских принципах равноправия и братского сотрудничества наций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрение вопросов, связанных с конституционным регулированием компетенции Союза ССР и союзных республик, позволяет сделать некоторые обобщения и выводы.

Вопрос о разграничении полномочий между союзными и республиканскими органами возник еще при создании Союза Советских Социалистических Республик. Первые же конституционные акты СССР — Договор об образовании СССР 1922 г., Конституция СССР 1924 г. и принятые на ее основе Конституции союзных республик — обеспечивали такое разграничение компетенции между СССР и союзными республиками, которое отражало интернациональную природу Советского государства и позволяло гармонически сочетать осуществление общих задач народов Союза ССР с их специфическими интересами, суверенитет СССР с суверенными правами союзных республик.

Решительно борясь с великодержавным шовинизмом и местным буржуазным национализмом, В. И. Ленин, Коммунистическая партия в процессе создания Союза ССР тщательно учитывали конкретно-исторические, национальные особенности быта и культуры советских республик, пристально следили за тем, чтобы в условиях сознательного добровольного стремления трудящихся масс различных наций к объединению ни в коей мере не допускалось ущемление прав союзных республик.

Категорически отвергнув идею «автономизации», В. И. Ленин особо подчеркивал, что Союз ССР создается на основе полнейшего равноправия вошедших в его состав независимых республик и сохранения за ними широкой компетенции. Исключительные полномочия СССР предусматривались лишь по вопросам, имевшим несомненную общесоюзную значимость.

Именно эти факторы — сочетание общих задач народов СССР с учетом их национальных и иных особенно-

стей — определяли содержание взаимоотношений между федерацией и ее субъектами по Договору об образовании СССР, а затем по Конституции СССР 1924 г. Введение в действие Конституции СССР 1924 г. явилось громадным шагом вперед в разграничении компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

В дальнейшем с победой социализма в СССР, расцветом новых социалистических наций, с могучим развитием дружбы народов СССР интернациональная природа советского строя нашла свое воплощение и закрепление в Конституции СССР 1936 г.

Важнейшим фактором, объективно определившим нерасторжимое единство народов СССР, были и остаются установившиеся в результате победы ленинской политики индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства социалистические производственные отношения, общие и единые для всех советских республик. Социалистическая общественная собственность и социалистическая плановая система хозяйства, совместный труд на благо всего общества обусловили общность коренных интересов, единство устремлений, деятельности и государственной воли всех союзных республик.

Осуществленная под руководством КПСС победа социализма в народном хозяйстве СССР и ликвидация эксплуататорских классов имели своим результатом установление морально-политического единства советского народа. Победа социализма привела к ликвидации основных причин и факторов, определявших существование глубоко враждебной народам СССР идеологии великодержавного шовинизма и местного национализма, обусловила мощный расцвет идеологии пролетарского интернационализма и братской дружбы советских народов. Эта идеология глубоко проникла в сознание самых широких масс многонациональной Советской страны.

Все это обеспечило возможность правильного соотношения и конституционного закрепления компетенции СССР и союзных республик. Однако до XX съезда КПСС законодательное и фактическое решение вопросов размежевания компетенции СССР и союзных республик страдало чрезмерной централизацией, которая, будучи оправдана в период Великой Отечественной войны, после ее окончания и перехода к мирному строительству стала отрицательно сказываться на хозяйствен-

ном, государственном и социально-культурном строительстве.

Предпринятые после XX съезда КПСС меры по устранению излишней централизации и расширению компетенции союзных республик имели поэтому большое положительное значение и были встречены единодушным одобрением всех трудящихся СССР. Они способствовали дальнейшему укреплению Советского многонационального государства и советского права, укреплению единой социалистической законности, всесторонней охране суверенитета союзных республик, дальнейшему расцвету братской дружбы и братского сотрудничества советских наций в процессе осуществления задач коммунистического строительства.

Полная и окончательная победа социализма в СССР и переход советского общества к строительству коммунизма ознаменовали собой начало нового этапа в развитии национальных отношений в СССР. Этот этап характеризуется дальнейшим сближением наций и достижением их полного единства. «Строительство материально-технической базы коммунизма,— говорится в Программе КПСС,— ведет к еще более тесному объединению советских народов. Все интенсивнее становится обмен материальными и духовными богатствами между нациями, растет вклад каждой республики в общее дело коммунистического строительства. Стирание граней между классами и развитие коммунистических общественных отношений усиливают социальную однородность наций, способствуют развитию общих коммунистических черт культуры, морали и быта, дальнейшему укреплению взаимного доверия и дружбы между ними»[1]. Одновременно происходит совершенствование форм советской федерации. Оно осуществляется на основе всестороннего сближения наций и укрепления их сотрудничества и взаимопомощи прежде всего по государственной линии.

В современных условиях вполне понятен и новый подход к разграничению компетенции между СССР и союзными республиками. Этот новый подход характеризуется следующими основными моментами:

---

[1] «Программа Коммунистической партии Советского Союза». Политиздат, 1967, стр. 113.

Во-первых, при определении компетенции между СССР и союзными республиками сейчас речь идет не столько о проведении разграничительных линий, сколько об установлении всесторонней координации деятельности органов Союза и органов союзных республик по вопросам хозяйственного, государственного и социально-культурного строительства. Причем разграничение полномочий СССР и союзных республик и координация их деятельности не только не противостоят друг другу, а находятся в тесном диалектическом единстве. Это, конечно, не означает, что Союз ССР и союзные республики не имеют своей ясно очерченной компетенции.

Во-вторых, союзные республики все более активно участвуют в осуществлении полномочий, составляющих исключительную компетенцию СССР. Можно сказать что компетенция общесоюзных органов в современных условиях немыслима без дополнения ее деятельностью органов союзных республик по осуществлению государственного руководства в соответствующих областях.

В-третьих, Союз ССР все более эффективно и всесторонне оказывает помощь союзным республикам в осуществлении принадлежащих им исключительных полномочий.

В-четвертых, наибольшее развитие как в области законодательства, так и в области управления получает сфера совместной компетенции Союза ССР и союзных республик. По нашему мнению, именно это составляет одну из наиболее характерных для современных условий черт во взаимоотношениях между Союзом в целом и отдельными союзными республиками.

В-пятых, происходит дальнейшее развитие форм участия союзных республик в деятельности высших органов государственной власти и органов государственного управления Союза ССР. Такое участие определяется сейчас в первую очередь необходимостью укрепления экономических связей, обеспечения рационального разделения труда между союзными республиками, развития на единой интернациональной основе различных форм национальной культуры, которые взаимно обогащаются и сближаются друг с другом.

Все это создает особо благоприятные условия для дальнейшего расцвета экономики, национальной по фор-

ме и социалистической по содержанию культуры народов всех союзных республик, дальнейшего укрепления национальной советской государственности.

Таким образом, новый этап в развитии национальных отношений в СССР характеризуется и серьезными изменениями в самом характере разграничения полномочий между Союзом ССР и союзными республиками.

Тесное общение наций, высокое понимание общенародных задач способствуют успешному преодолению проявлений местничества, национального эгоизма, установлению всесторонней координации между Союзом и союзными республиками и непосредственно между республиками.

В современных условиях, когда возникновение новых промышленных центров, открытие и разработка природных богатств, освоение новых земель и развитие всех видов транспорта усиливают подвижность населения, содействуют расширению общения народов, границы между союзными республиками в пределах СССР все более теряют свое былое значение. В этих условиях разграничение полномочий между СССР и союзными республиками основывается на учете целого ряда факторов, среди которых наряду с национальными взаимоотношениями решающее значение приобретают соображения хозяйственной целесообразности, развития культурного строительства, а также обеспечения внешней безопасности всего многонационального Советского государства.

Максимальный учет всего этого создает наиболее благоприятные условия для всемерного дальнейшего развития союзных республик. Укрепление Союза ССР — важнейшее условие процветания каждой из республик, так же как успехи каждой из них — вклад в дальнейшее развитие Союза ССР.

Один из мифов, распространяемых антикоммунистической пропагандой, состоит в том, что марксисты-ленинцы, будучи интернационалистами, якобы игнорируют национальный фактор. Пролетарский интернационализм отождествляется буржуазными пропагандистами со своим антиподом — национальным нигилизмом, являющимся по существу не чем иным, как одной из форм буржуазного национализма.

В действительности марксизм-ленинизм совершенно чужд как узколобому национализму, так и национальному нигилизму.

Разоблачая оппортунистов, выступавших на VIII съезде партии против требования большевиков включить в программу партии право наций на самоопределение, В. И. Ленин говорил: «Если бы мы уничтожили этот пункт или редактировали его иначе, мы бы вычеркнули национальный вопрос из программы. Это можно было бы сделать, если бы были люди без национальных особенностей. Но таких людей нет, и иначе социалистического общества мы никак не можем построить» [2].

Далекий от мысли об увековечивании национальных различий, В. И. Ленин вместе с тем относил их исчезновение к периоду после победы и упрочения коммунизма во всем мире.

Руководствуясь ленинскими взглядами, Коммунистическая партия в своей национальной политике проявляет глубочайшую внимательность к интересам наций, неустанно добивается их всестороннего расцвета и сближения, воспитывает всех трудящихся СССР в духе пролетарского интернационализма.

В нашей стране сближение наций осуществляется в неразрывном единстве с их всесторонним расцветом и развитием. В этом и состоит диалектическая связь, взаимодействие двух сторон единого процесса развития наций и национальных отношений, который находит свое проявление в разрешении практических вопросов, связанных, в частности, с разграничением компетенции между Союзом ССР и союзными республиками.

---

[2] В. И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 38, стр. 184.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Марк Аркадьевич Ш а ф и р

КОМПЕТЕНЦИЯ СССР
И СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ
(конституционные вопросы)

Утверждено к печати
Институтом государства и права
Академии наук СССР

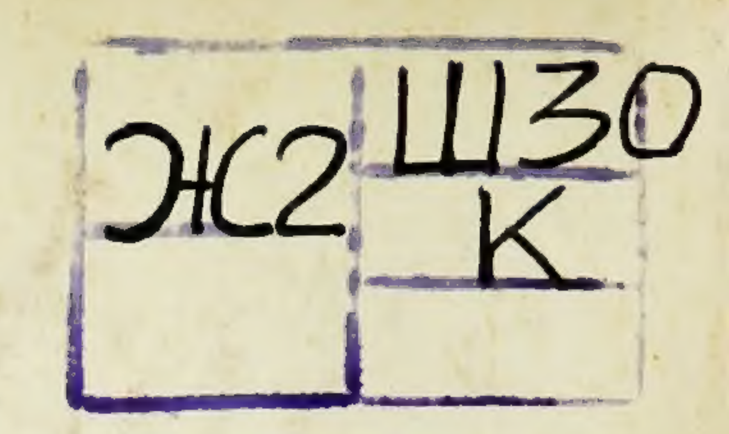
Редактор *Н. К. Хавина*
Технический редактор *В. В. Тарасова*

Сдано в набор 2/VII 1968 г. Подписано к печати 19/IX 1968 г.
Формат 84×108$^{1}/_{32}$. Усл. печ. л. 11,97. Уч.-изд. л. 12,1.
Тираж 3000. Т-14119. Бумага № 1. Тип. зак. № 5266
Цена 73 коп.

Издательство «Наука».
Москва, К-62, Подсосенский пер., 21

2-я типография издательства «Наука».
Москва, Г-99, Шубинский пер., 10

73 коп.



ИЗДАТЕЛЬСТВО «НАУКА»